

# **Prinzipienkonflikte in der Schweizer Raumplanung**

Linus Wild

## **Impressum**

### **Autor**

Linus Wild  
linus@serviervorschlag.de  
Sägenstrasse 22  
7000 Chur  
Schweiz

### **Gestaltung**

Fritjof Wild, Düsseldorf

### **Wissenschaftliche Arbeit**

zur Erlangung des Grades eines Master of Arts (M.A.) an der Fakultät  
für Philosophie, Wissenschaftstheorie und Religionswissenschaft der  
Ludwig-Maximilians-Universität München, Prof. Dr. Wilhelm Vossenkuhl

Chur, 28. September 2018

## INHALT

<b>I</b>	<b>Einleitung</b>	<b>7</b>
<b>II</b>	<b>Warum die Ethik eine Konfliktwissenschaft ist</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>Zum Verhältnis von Moral, Sitte und Ethik</b>	<b>9</b>
1.1	Sitte	9
1.2	Moral	10
1.3	Ethik	10
<b>2</b>	<b>Prinzipien</b>	<b>12</b>
2.1	Reichweite der Prinzipien	12
2.2	Herkunft der Prinzipien	14
2.3	Prinzipienkonflikte	15
<b>3</b>	<b>Konfliktlösungen – echte und unechte Lösungen</b>	<b>18</b>
<b>4</b>	<b>Maximenmethode</b>	<b>19</b>
4.1	Einordnung der Maximenmethode	19
4.2	Normative Ansprüche	21
4.3	Güter	22
4.4	Wertgefüge	25
4.5	Zusammenfassung Maximenmethode	26
<b>III</b>	<b>Raumplanung als Konfliktmediation</b>	<b>27</b>
<b>1</b>	<b>Entstehung der Raumplanung</b>	<b>27</b>
1.1	Von der Antike bis ins 20. Jahrhundert	27
<b>2</b>	<b>Prinzipien der Schweizer Raumplanung</b>	<b>32</b>
2.1	Verfassungsmässige Prinzipien	32
2.2	Prinzipien auf Gesetzesebene	34
<b>3</b>	<b>Interessen und Prinzipien</b>	<b>39</b>
<b>4</b>	<b>Der Abwägungsprozess</b>	<b>40</b>
4.1	Planungstheorie	40
4.2	Bundesgesetze	42
4.3	Richtplanung	45
4.4	Nutzungsplanung	47
4.5	Baubewilligung	49
4.6	Informelle Planungen	51

<b>IV</b>	<b>Praxisbeispiele</b>	<b>52</b>
<b>1</b>	<b>Praxisbeispiel Personalwohnhäuser</b>	<b>52</b>
1.1	Ausgangslage	52
1.2	Gutachten zur Interessenabwägung	53
1.3	Beurteilung des Abwägungsprozesses	55
<b>2</b>	<b>Praxisbeispiel Femme de Vals</b>	<b>57</b>
2.1	Ausgangslage	57
2.2	Interessenermittlung	58
2.3	Abwägung	60
2.4	Ethische Beurteilung	61
<b>V</b>	<b>Konklusion</b>	<b>63</b>
	<b>Anhang</b>	<b>65</b>
<b>VI</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>67</b>
<b>VII</b>	<b>Gesetze und Inventare</b>	<b>71</b>

## **AUS DEM PRÜFUNGSUTACHTEN**

Die Untersuchung ist hochinteressant, außergewöhnlich differenziert, analytisch genau und mit einer bestechenden Übersicht dargestellt. Sie ist ein Lehrstück, wie ethische Analysen für die Klärung praktischer, politischer und rechtlicher Probleme genutzt werden können. Die Untersuchung kann bei der Ausbildung von Raumplanern ebenso eingesetzt werden wie in Studiengängen, in denen ethische Analysen eine Rolle spielen, etwa in der Politik- und Rechtswissenschaft. Die Argumente sind klar und überzeugend, sorgfältig dargelegt und verständlich geschrieben. Die Untersuchung hat einen mustergültigen Charakter und verdient die beste Bewertung.

*Wilhelm Vossenkuhl*

## **ÜBER DIESES BUCH**

Linus Wild hat Stadtplanung und Städtebau studiert und arbeitet beim Amt für Raumentwicklung des Kantons Graubünden. Berufsbegleitend absolvierte er zwischen 2016 und 2018 den Masterstudiengang Philosophie, Politik und Wirtschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität in München. Das vorliegende Buch bildet die Abschlussarbeit dieses Studiums, welche im Bereich der praktischen sowie politischen Ethik einzuordnen ist. Diesem Fach entsprechend wird vielfach in der ersten Person geschrieben, was für Leser und Leserinnen aus dem Bereich der Planung ungewohnt sein wird.



## I Einleitung

Raumplanung<sup>1</sup> ist prima facie ein eher technischer Beruf; schliesslich geht es um Baugebiete, deren Erschließung, Verkehr etc. Deshalb ist nicht offensichtlich, was Ethik mit Raumplanung zu tun hat. Dabei ist Raumplanung weniger technischer, denn politischer Natur. Die Raumplanung hilft einer Gesellschaft, ihre Umwelt zu ordnen (daher auch der Begriff Raumordnung) und Strategien und Konzepte zu entwickeln, wie ihr Lebensraum in der Zukunft aussehen soll. Dazu bedarf es eines gesellschaftlichen Konsens. Raumplanung ist somit stark politisch geprägt. Hier zeigt sich deutlicher, wieso die Ethik für die Raumplanung von grosser Bedeutung ist.

Noch deutlicher tritt diese Relevanz zu Tage, wenn man sich klar macht, dass der Raum in diesem Sinne mit dem vorhandenen Boden identisch ist. Der Boden bildet wortwörtlich die Grundlage für unsere Existenz. Wir bewegen uns auf ihm; wir lassen unsere Nahrung darauf gedeihen; er bildet das Fundament, auf dem wir unsere Gebäude errichten. Dabei besteht das Problem, dass der Boden ein endliches, nicht (wesentlich<sup>2</sup>) vermehrbares Gut darstellt. Je knapper der Boden ist, desto mehr Nutzungsansprüche treffen aufeinander. Dies führt zu Konflikten. Aufgabe der Raumplanung ist es, diese Konflikte zu vermeiden oder zumindest zu entschärfen. Raumplanung ist folglich auch Konfliktmediation.<sup>3</sup> Zur Bewältigung dieser Aufgabe lässt sich die Raumplanung von ihren Prinzipien leiten, die nicht selten selbst in Konflikt zueinander geraten. Zur Lösung dieser Konflikte werden die Interessen gegeneinander abgewogen. Damit bedient sich die Raumplanung – mehr oder weniger bewusst – ethischer Methoden. Denn Ethik ist nach Vossenkuhl eine Konfliktwissenschaft.<sup>4</sup>

Bis vor einigen Jahren war die Raumplanung in der Schweizer Bevölkerung nur wenigen bekannt und rief auch wenig Interesse hervor. Das änderte sich spätestens mit den angenommenen eidgenössischen Volksabstimmungen zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus im Jahr 2012 und der Verschärfung des Bundesgesetzes über die Raumplanung 2013. In deren Folge wurde der Eingriff der Raumplanung in die Eigentumsrechte der Grundeigentümer deutlich spürbar. Diese Tatsache für sich wäre schon Grund genug, die Methoden der Raumplanung dahingehend zu überprüfen, ob sie aus ethischer Sicht genügen. Dies drängt sich umso mehr auf, da dem Gros der in der Raumplanung Tätigen die ethische Di-

---

1 Während in Deutschland der Begriff Stadtplanung die kommunale und Raumplanung die überörtliche Planung beschreibt, werden in der Schweiz beide Bereiche als Raumplanung bezeichnet.

2 Zwar gibt es einige Beispiele, wie durch Landaufschüttung das Siedlungsgebiet entlang einer Küste erweitert wurde und wird. Dies sind aber nur unwesentliche Erweiterungen des Bodens. Da sich diese Arbeit auf die Schweizer Raumplanung konzentriert, bestünde eine solche Option ohnehin nicht – sofern man nicht die Seen zuschütten möchte, wie dies in kleinem Ausmass geschehen ist.

3 Mäding (2011), 20.

4 Vossenkuhl (2011a), 28ff.

mension ihres Handelns nicht bewusst ist (zu diesem Kreis gehörte ich bis vor kurzem selbst).

Zur Klärung der Frage, ob die raumplanerische Praxis ethischen Ansprüchen genügt, bedarf es zuerst einer Einführung zur Ethik als Konfliktwissenschaft. In Teil II. erläutere ich zunächst die Begriffe Moral, Ethik und Sitte und deren Verhältnis zueinander. Daran wird auch deutlich, dass der Einwand, der Umgang mit den Prinzipien sei ein rechtliches und kein ethisches Problem, zu kurz greift. Im Weiteren geht es auch um den Begriff der Geltung. Dieser ist wesentlich, um zu verstehen, welche Arten von Prinzipien es gibt und wie diese konfliktieren können.

Für das Verständnis der Prinzipienkonflikte und deren Lösung erläutere ich die Maximenmethode. Diese, von Wilhelm Vossenkühl vorgeschlagene Methode, stellt ein pragmatisches Verfahren zum Umgang mit ethischen Konflikten dar. Wesentlich ist dabei die Frage, nach welchen Modi die Verteilung knapper, aber für ein gutes Leben bedeutsamer Güter erfolgen soll. Da der Boden ein solch knappes und zugleich essenzielles Gut ist, scheint mir die Maximenmethode ein sinnvoller theoretischer Hintergrund und geeignetes ethisches Verfahren, um die in Teil III dargelegte raumplanerische Theorie zum Umgang mit Prinzipienkonflikten, nämlich der Interessenabwägung, zu prüfen. Im Anschluss an die Theorieteile nehme ich in Teil IV die eigentliche Prüfung anhand zweier Praxisbeispiele vor. Diese stammen aus dem Planungsalltag und sollen die Stärken, aber auch die Schwächen des in Graubünden etablierten Systems der Abwägung aufzeigen.

In der Konklusion (Teil V) fasse ich die gewonnen Erkenntnisse in kurzer Form zusammen und erlaube mir, daraus abgeleitete Empfehlungen für die Planungs- respektive Abwägungspraxis darzulegen.

Da in dieser Arbeit zwei Fachbereiche zusammenkommen, sind meines Erachtens stellenweise vertiefte Erläuterungen angebracht, die zwar aus Sicht des einen Fachbereichs überflüssig erscheinen, für das Verständnis des anderen aber hilfreich sind. Umgekehrt soll diese Arbeit weder eine Einführung in die angewandte Ethik noch in die Raumplanung sein, weshalb ich aus meiner Sicht unnötig ausschweifende Schilderung zu vermeiden suche.



## II Warum die Ethik eine Konfliktwissenschaft ist

Zum Verständnis der vorliegenden Arbeit ist es nötig, einige wenige grundlegende Begriffe zu erläutern. Gerade um die Wirkungsweise von Prinzipien zu verstehen, bedarf es einer kurzen Erläuterung, was es für Prinzipien gibt, warum und wie diese gelten. Insbesondere die Geltung setzt Kenntnisse vom Verhältnis von Sitte, Moral und Ethik voraus. Diese behandle ich im Folgenden.

### 1 Zum Verhältnis von Moral, Sitte und Ethik

Interagieren Menschen, kommt es tagtäglich zu Konflikten. Sie können sich an kleinen Dingen entzünden, wie zum Beispiel an zurückgelassenen Barthaaren im Waschbecken, die zu Unmut in einer Wohngemeinschaft führen. Ein Konflikt kann aber auch durch versteckte Mängel an einem verkauften Gebrauchtwagen ausgelöst werden. Im schlimmsten Fall eskaliert ein Konflikt und löst einen Krieg aus; als Beispiel sei hier der Salpeterkrieg genannt<sup>5</sup>. So unterschiedlich die Konflikte respektive deren Auslöser sind, so differenziert sind die Ansätze zur Konfliktlösung. Diese sind im Wesentlichen durch Sitte und Moral sowie Ethik geprägt.<sup>6</sup>

#### 1.1 Sitte

Bei alltäglichen Konflikten kommen die Sitten ins Spiel. Die Sitten gebieten es, dass wir – wie im Beispiel der Barthaare – zuerst das Gespräch suchen, um die Konflikte zu klären. Durch unsere Erziehung und Sozialisation erlernen wir die Regeln des Zusammenlebens einer Gesellschaft, sprich deren Sitten. Diese stellen Leitlinien für unser tägliches Verhalten dar. Als triviales Beispiel seien hier die Tischmanieren genannt. Diese erleichtern das Zusammenleben, weiß man doch beim Tischdecken, wo das Besteck liegen sollte. Dass diese Manieren für ein gutes Leben abdingbar sind, wird täglich durch viele Menschen belegt, die sich mit dem Ellbogen auf dem Tisch abstützen, während sie ihre Suppe löffeln. Auch in neuen Situationen wissen wir durch die sittliche Konditionierung intuitiv, wie wir uns verhalten sollen. Die Sitte zielt darauf ab, das Zusammenleben zu regeln – unabhängig davon, ob die Regeln schlecht sind.<sup>7</sup> Das zeigt zudem, dass sittliche Regeln in Abhängigkeit von der jeweiligen Gesellschaft, quasi lokal gelten.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Dieser in den Jahren von 1879 bis 1884 ausgefochtene Krieg, wurde zwischen Chile auf der einen Seite und Peru sowie Bolivien auf der anderen Seite geführt.

<sup>6</sup> Ausführlicheres dazu findet sich bei: Vossenkuhl (2017). 406ff.

<sup>7</sup> a.a.O. 408.

<sup>8</sup> a.a.O. 407.

## 1.2 Moral

Die Moral basiert – ebenso wie die Sitte – auf Intuitionen, unterscheidet sich aber dadurch, dass moralisches Handeln explizit das Gute zum Ziel hat.<sup>9</sup> Dies wird deutlich, wenn die Sitten im Widerspruch zur Moral stehen, wie zum Beispiel bei der religiös<sup>10</sup> begründeten Sitte der Beschneidung. Dabei zielt sie nicht nur auf die weibliche Beschneidung ab, sondern auch die männliche. Für viele mag Letztere unproblematisch scheinen, ist sie doch vermeintlich medizinisch unproblematisch. Ein zweiter Blick stellt diese Sitte indes in Frage. Denn eine Beschneidung kann für ein Kind durchaus traumatisch sein. Außerdem steht sie im Widerspruch zum Grundsatz der körperlichen Unversehrtheit.<sup>11</sup> Die Tatsache, einen operativen Eingriff ohne medizinische Notwendigkeit durchzuführen, widerspricht intuitiv der Vorstellung von einer guten Handlung.

Was wir intuitiv als gut oder schlecht bewerten, hängt ebenfalls maßgeblich von unserer Sozialisation ab. Doch auch nach der Jugendzeit ändert sich der persönliche Wertekanon; dies geschieht permanent durch neue Erfahrungen. Als Beispiel sei hier die Wertschätzung gegenüber der Gesundheit angeführt. Diese schätzt man in der Regel als junger Mensch weniger, als im höheren Alter. Analog ändern sich nicht nur die persönlichen Werte, sondern auch die einer Gesellschaft. Vorstellungen über moralische und sittliche Handlungen sind über die Zeit hinweg nicht konstant, sondern ständiger Veränderung beziehungsweise Anpassung unterworfen.

## 1.3 Ethik

Sitte und Moral stoßen dann an ihre Grenzen, wenn die Konflikte komplex werden oder in Dilemmata enden. Hier kommt die Ethik, als Wissenschaft von der Moral<sup>12</sup>, ins Spiel. Sie basiert nicht nur auf Intuitionen oder sittlichen Praktiken, sondern greift auf rationale Begründungen zurück. Um als Wissenschaft Bestand haben zu können, muss sie auch die entsprechenden Ansprüche erfüllen, also auch überprüfbar und konsistent sein.<sup>13</sup> Sie sucht also nach widerspruchsfreien Maximen zur Lösung von Problemen, die wir intuitiv bzw. sittlich nicht mehr lösen können. In der Regel geschieht dies, wenn zwei Prinzipien in Konflikt zueinander treten. Vossenkuhl weist aber zu Recht darauf hin, dass auch die Ethik nicht ohne Intuition auskommt und durch die Sitte beeinflusst wird.<sup>14</sup> Dies ist meines Erachtens nicht von der Hand zu weisen. Unsere Urteile und Handlungen sind durch unsere Biografie, also die durch Sozialisation, Erziehung und Lebenserfahrung gewonnenen Wertvorstellungen, geprägt.<sup>15</sup>

---

9 a.a.O. 407.

10 Religion ist m.E. immer Teil der Sitte.

11 Bittner (2018)

12 Birnbacher (2003). 2.

13 Vossenkuhl (2006). 40f.

14 Vossenkuhl (2006). 15ff.

15 Ich knüpfte hier an Aristoteles Konzept der *phronesis*, der Lebensklugheit, an.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Ethik im Unterschied zu Moral und Sitte, gestützt auf Argumente und Begründungen, nach Maximen sucht, die den Umgang mit Konflikten, genauer gesagt konfligierenden Prinzipien regeln. Damit wird offensichtlich, wieso die Ethik auch eine Konfliktwissenschaft ist. Im Folgenden scheint mir ein genauerer Blick auf die Prinzipien sinnvoll.

## 2 Prinzipien

Wie ich voranstehend dargelegt habe, geben sowohl die Sitten als auch die Moral und die Ethik Handlungsanleitungen für das Zusammenleben von Menschen an die Hand, die auf Grundsätzen basieren. Möchte ein Kollektiv oder ein Individuum ein gutes Leben führen, müssen sie sich an diese Prinzipien halten. Im Umkehrschluss können sich einzelne Menschen oder ein Kollektiv auf diese Prinzipien berufen, sollte es zu einem Konflikt kommen. Prinzipien sind also normative Ansprüche, die sich aus den vorherrschenden Sitten und moralischen Vorstellungen ergeben.<sup>16</sup> Zugleich spiegeln sie den Wertekanon einer Gesellschaft wider. Prinzipien, die eine Gesellschaft als besonders wertvoll erachtet, werden in die Verfassung oder in Gesetzen verankert. Wird ein Prinzip als weniger wertvoll wahrgenommen, wird es in der Regel nicht legifertiert. Wobei auch solche Prinzipien Eingang in das Recht finden, z.B. über die Rechtsprechung, welche sich unter anderem auch an den Sitten orientiert.<sup>17</sup> Mit der unterschiedlichen Wertzuschreibung wird zugleich deutlich, dass Prinzipien unterschiedliche Geltungen haben. Basierend auf der Geltung kann eine Klassifizierung der Prinzipien vorgenommen werden. Zum einen unterscheiden sich Prinzipien darin, für wen sie gelten, also in ihrer *Reichweite*. Zum anderen, kann man sie danach ordnen, woher sich ihre Geltung ableitet, sprich anhand ihrer *Herkunft*.

### 2.1 Reichweite der Prinzipien

Bei der Reichweite variiert die Größe der von dem jeweiligen Prinzip betroffenen Gruppe von Menschen. Nach Vossenkuhl lassen sich drei Gruppen bilden: standesethische, allgemeinethische und doppeldeutige, die sowohl standes- als auch allgemeinethischer Natur sind.<sup>18</sup>

#### 2.1.1 Standesethische Prinzipien

Die Reichweite standesethischer Prinzipien ist begrenzt auf eine Berufsgruppe (beispielsweise Ärzte) oder Berufsgruppen, die im gleichen Feld arbeiten (zum Beispiel das gesamte medizinische Personal vom Ergotherapeuten über die Pflegeberufe bis hin zur Ärzteschaft). Wer in einem solchen Berufsfeld tätig ist, muss sich an das Prinzip der Schadensvermeidung halten und alles für das Heil des Kranken (Fürsorgeprinzip) machen.

#### 2.1.2 Allgemeinethische Prinzipien

Allgemeinethische Prinzipien sind grundlegender als standesethische, wie z.B. das Recht auf Leben, die Menschenwürde oder das Verbot der Folter.<sup>19</sup> Diese Grundsätze gelten unabhängig vom Beruf oder von einer Gesell-

<sup>16</sup> Vossenkuhl (2011b). 904–919.

<sup>17</sup> Nach Radbruch entwickeln sich sowohl Recht als auch Moral aus der Sitte heraus (Radbruch [2003]. 50f.)

<sup>18</sup> Vossenkuhl (2009). 3–20.

<sup>19</sup> Entscheidung des schweizerischen Bundesgerichts (BGE) vom 14.11.2007 (BGE 133 II 450, E. 7.3. 462f.)

schaftsschicht. Jedoch gelten auch sie nicht global, sondern nur innerhalb einer Gesellschaft oder vielleicht noch in einem Kulturkreis. Dies möchte ich an folgendem Beispiel illustrieren:

Eine theoretisch globale Reichweite hat das *ius cogens*, das zwingende Völkerrecht. Allerdings ist dabei unklar, was genau darunter fällt. Unter anderem werden das Recht auf Leben, der Schutz vor Folter und das Sklavereiverbot dazu gezählt.<sup>20</sup> Die Lebenswirklichkeit zeigt aber, dass sich keines dieser Prinzipien vollständig durchgesetzt hat. Obwohl Sklaverei auf dem Papier in nahezu allen Staaten verboten ist, wird diese in Drittweltländern vielfach toleriert.<sup>21</sup> Doch auch innerhalb einer Wertegemeinschaft wie der Europäischen Union (EU) gibt es bei gewissen Prinzipien Dissens. Zwar wird in der EU das Recht auf Asyl garantiert.<sup>22</sup> Bei der Auslegung dieses Prinzips zeigen sich seit der sogenannten Flüchtlingskrise im Jahr 2015 aber große Unterschiede zwischen den (und mitunter auch innerhalb der) Mitgliedsstaaten. So ist die ungarische Regierung in der Auslegung des Asylrechts sehr restriktiv – zuweilen scheint sie dabei gar die Unantastbarkeit der Menschenwürde<sup>23</sup> sowie das Prinzip der körperlichen Unversehrtheit<sup>24</sup> zu vergessen.<sup>25</sup> Die Reichweite eines Prinzips ist folglich immer begrenzt; allgemeines ethische Prinzipien beschränken sich im Unterschied zu standesethischen nicht auf eine Gruppe innerhalb einer Gesellschaft, sondern gelten für die gesamte Gesellschaft.

### 2.1.3 Doppeldeutige Prinzipien

Die dritte Gruppe umfasst Prinzipien, die sowohl allgemein- als auch standesethischen Charakter haben. Die Zuordnung hängt im Einzelfall von deren Reichweite ab. Zur Veranschaulichung sei hier das Prinzip des Patientenwillens (*voluntas aegroti*) genannt, welches verlangt, dass eine ärztliche Behandlung nicht gegen den Willen des Patienten erfolgen darf. Dieses Prinzip ist vordergründig offensichtlich standesethischer Natur, schließlich betrifft es lediglich das medizinische Personal. Darüber hinaus sind aber auch die Patienten davon betroffen, was die Reichweite auf einen Kreis von Menschen vergrößert, der Zugang zu medizinischer Hilfe hat und benötigt. Auch ist der Patientenwille aus dem Autonomieprinzip, also dem Prinzip der individuellen Freiheit, abgeleitet, welches den Menschen ein selbstbestimmtes Leben zubilligt. Dieses gilt zumindest in Gesellschaften mit freiheitlichen Grundordnungen allgemein. An dieser Stelle kommt eine weitere Art der Gruppierung von Prinzipien ins Spiel, die im Nachstehenden dargelegt wird.

---

<sup>20</sup> Entscheidung des schweizerischen Bundesgerichtes vom 14.11.2007 (BGE 133 II 450, E. 7.3, S. 462 f.)

<sup>21</sup> Röhlig et al. (2013).

<sup>22</sup> Art. 18 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (CGR; 2016/C 202/02)

<sup>23</sup> Art. 1 CGR

<sup>24</sup> Art. 3 CGR

<sup>25</sup> Amnesty International (2017).

## 2.2 Herkunft der Prinzipien

Bei der Betrachtung der Reichweite tritt eine weitere, sogar grundlegendere Frage zu Tage: Warum erlangen Prinzipien überhaupt Geltung? Zwar lässt sich die Frage bei legiferten Prinzipien vermeintlich einfach beantworten. Hat ein Staat ein Prinzip in einem Gesetz verankert, ist dessen Geltung eine Frage des Rechts beziehungsweise ob der Staat Willens und in der Lage ist, seine Gesetze durchzusetzen; die Legiferierung bildet aber erst den zweiten Schritt. Doch wie kommt es soweit, dass ein Prinzip von einer Gesellschaft als wertvoll anerkannt wird »vor und jenseits allen Gesetzesrechts«<sup>26</sup>? Um diese Frage zu beantworten, ist eine weitere Unterscheidung in *abgeleitete* und *unabgeleitete* Prinzipien bedeutend.

Gewisse Prinzipien lassen sich mit anderen, quasi höherwertigen Prinzipien begründen; sie leiten sich aus ihnen ab. Zur Illustration möchte ich nochmals die Grundwerte der EU aufgreifen. Die Personenfreizügigkeit besagt, das jedem Bürger der EU freigestellt ist, wo er wohnen möchte. Als Kernbestandteil<sup>27</sup> der EU ist sie nicht verhandelbar.<sup>28</sup> Bei der Personenfreizügigkeit handelt sich um ein abgeleitetes Prinzip, welches sich auf das Prinzip der Freiheit zurückführen lässt. Letzteres lässt sich auf kein anderes Prinzip zurückführen und erlangt dadurch Geltung, dass es von den Mitgliedern der (westlichen) Gesellschaften anerkannt und angewandt wird. Wie auch das Tötungsverbot oder das Gebot der Menschenwürde gibt es keine Letztbegründung für unabgeleitete Prinzipien. Sie sind vielmehr Ausdruck der Sittlichkeits- und Moralvorstellungen einer Gesellschaft.

Das Beispiel der Personenfreizügigkeit legt zugleich dar, dass abgeleitete Prinzipien einen hierarchischen Unterschied zu unabgeleiteten Prinzipien aufweisen. In westlichen Gesellschaften wird stets darauf hingewiesen, dass die unabgeleiteten Prinzipien universelle Geltung haben (müssten). So werden bei jedem Staatsbesuch der deutschen Bundeskanzlerin in China die Menschenrechte thematisiert. Abgeleiteten Prinzipien hingegen wird keine universelle Geltung zugesprochen. Dies zeigt sich erneut am Beispiel der Personenfreizügigkeit: das Recht der freien Wohnsitzwahl wird nur einem bestimmten Personenkreis gewährt – nämlich Bürgern der EU-Mitgliedsstaaten und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA).<sup>29</sup>

Die Vorstellung universell gültiger Menschenrechte hat sich in westlichen Kulturkreisen erst aufgrund der Erfahrungen aus den Schreckenszeiten

---

<sup>26</sup> Rennert (2017). 7.

<sup>27</sup> Art. 45 CGR

<sup>28</sup> Dies musste die Schweiz bei der Umsetzung der angenommenen Masseneinwanderungsinitiative feststellen. Die EU machte hier klar, dass jegliche Beschneidung der Personenfreizügigkeit dazu führen wird, dass sämtliche bilaterale Verträge mit der Schweiz gekündigt würden (Gempferli [2017]).

<sup>29</sup> Dies zeigt zudem, dass das Territorialprinzip, demgemäß innerhalb eines Staatsgebiets für alle das selbe Recht gilt, nicht durch die Globalisierung aufgehoben wird, sondern nie konsequent gegolten hat.

während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts durchgesetzt. Bis dato galten Menschenrechte nur für Bürger eines Staates; sie waren nach Arendt »Staatsbürgerrechte«<sup>30</sup>. Die Veränderung der Staatsbürgerrechte hin zu universellen Menschenrechten verdeutlicht erneut, dass sich die Geltung von Prinzipien ändern kann.

Diese Feststellung unterscheidet sich grundlegend von den Überzeugungen, wie sie bis zur Neuzeit vorherrschten. Beispielsweise unterschied Aristoteles bei den politischen Rechten zwischen natürlichen und gesetzlichen. Während die gesetzlichen Rechte auf den Sitten der Menschen beruhen, gelten die natürlichen Rechte bei Aristoteles unabhängig von der Meinung der Menschen.<sup>31</sup> Unabgeleitete Prinzipien müssen aber ohne eine solche naturalistische Letztbegründung bestehen, ebenso überzeugen auch keine religiöse Letztbegründungen. Während religiöse Letztbegründungen auf Gott als höchste, nicht zu hinterfragende Instanz verweisen, basiert die naturalistische Letztbegründung auf der Annahme, dass gewisse Prinzipien von der Natur gegeben seien. Beides ist in meinen Augen falsch. Weder ein Gott noch die Natur sorgen für die Geltung der Prinzipien. Sie verlieren ihre Geltung, wenn sie von den Menschen und damit von der Gesellschaft nicht mehr als sinnvoll und richtig akzeptiert und angewandt werden. Dies kann dazu führen, dass vermeintlich unbestrittene Prinzipien wie die Menschenwürde auch wieder verschwinden können. Sie sind (in den Worten Vossenkuhls) »verletzlich«.<sup>32</sup>

Diese Ausführungen verdeutlichen, dass ein hierarchisches Gefälle von unabgeleiteten zu abgeleiteten Prinzipien besteht. Dies ist insofern relevant, als dass Prinzipien in Konflikt zueinander treten können. Wie diese Konflikte aussehen können, erläutere ich im Weiteren.

## 2.3 Prinzipienkonflikte

Wie auch die Prinzipien selbst, lassen sich auch die Prinzipienkonflikte gruppieren. Gemäß Vossenkuhl<sup>33</sup> lassen sich die folgenden vier Arten von Konflikten unterscheiden:

### 2.3.1 Eigentliche Prinzipienkonflikte

An erster Stelle sei der eigentliche *Prinzipienkonflikt* genannt, bei dem zwei Prinzipien direkt in Konflikt zueinander stehen. Wenn ein Patient eine lebensrettende Behandlung ablehnt, obwohl ihm klar ist, was das bedeutet, entsteht für den Arzt ein Prinzipienkonflikt. Gemäß dem Prinzip des Patientenwillens muss er auf eine Behandlung verzichten. Zugleich gebietet ihm

---

<sup>30</sup> Arendt (1949). 754–770.

<sup>31</sup> Aristoteles, NE: V 1134b20

<sup>32</sup> Vossenkuhl (2017b). 77ff.

<sup>33</sup> Vossenkuhl (2009). 3–20.

das Prinzip des Patientenwohls, alles zu dessen Rettung zu versuchen. Das medizinische Personal steht nun vor dem Dilemma, dass es beide Prinzipien anwenden muss, diese sich aber diametral widersprechen.

### **2.3.2 Situative Konflikte**

Eine situativer Konflikt liegt dann vor, wenn der Sachverhalt in einer bestimmten Situation unterschiedlich interpretiert wird. Nehmen wir hier das Beispiel eines Stalles, der neu gebaut werden soll. Der geplante Standort befindet sich im Eigentum des Bauern, aber in einer bis dato unberührten Landschaftskammer. Er reicht ein Baugesuch ein, gegen das von Landschaftsschützern Widerspruch erhoben wird. Der Bauer beruft sich bei seinem Gesuch zu erst auf das Prinzip der Eigentumsgarantie<sup>34</sup> sowie dem Gebot, eine dezentrale Besiedlung<sup>35</sup> zu ermöglichen. Die Einsprecher hingegen stützten sich auf das Schonungsgebot der Landschaft<sup>36</sup>. Prima facie handelt es sich um ein Prinzipienkonflikt. Stellt sich nun aber heraus, dass der Stall auch an einem anderen Standort errichtet werden kann, der landschaftlich unproblematisch ist, löst sich der Konflikt auf.

### **2.3.3 Auslegungskonflikte**

Ein situativer Prinzipienkonflikt kann leicht mit einem Auslegungskonflikt verwechselt werden. Dabei besteht keine Uneinigkeit über die Beurteilung des Sachverhaltes, sondern über das Verständnis des Prinzips als solches. Dies ist dann der Fall, wenn sich der Bauer und die Landschaftsschützer uneinig wären, ob das Schonungsgebot auch dann gilt, wenn ein Ökonomiegebäude im landwirtschaftlich geprägten Kulturland errichtet werden soll. Schließlich sind diese Gebäude Bestandteil dieser Kulturlandschaft – im Unterschied zu einer Fabrikhalle oder eines Ferienhauses. Um solche Konflikte zu lösen, ist ein Diskurs nötig, welcher ein gemeinsames Verständnis des Prinzips zum Ziel haben sollte.

---

<sup>34</sup> Art. 26 BV

<sup>35</sup> Art. 1 II lit. c RPG

<sup>36</sup> Art. 3 II RPG



### **2.3.4 Moralkonflikte**

Die vierte Art bilden die Moralkonflikte. Diese stellen keine eigentlichen Prinzipienkonflikte dar, da sie durch die Einschränkung von Verpflichtungen entstehen und nicht durch Prinzipien. Verpflichtungen gelten zeitlich befristet und nur für Personen, die diese eingegangen sind. Mit der Erfüllung einer Verpflichtung ist diese hinfällig. Prinzipien hingegen gelten unbefristet und ohne vorherige Zustimmung des Betroffenen.

### 3 Konfliktlösungen – echte und unechte Lösungen

Bisher habe ich aufgezeigt, dass Prinzipien hierarchisierbar sind und dass es unterschiedliche Arten von Prinzipienkonflikten gibt. Nun stellt sich die Frage, wie diese Konflikte zu lösen sind. Blicken wir erneut auf das Beispiel des Landwirts im situativen Konflikt aus Kapitel 2.3.2, in dem ich bereits eine Lösungsmöglichkeit dargestellt habe. Situative Konflikte können durch eine Kommunikation zwischen den Akteuren gelöst werden. Der Landwirt hat aufgrund der neuen Informationen einen alternativen Standort wählen können, bei dem sein Interesse am Bau des Stalles nicht mit dem Prinzip der Landschaftsschonung konfligiert. Dadurch wurde eine *echte* Lösung möglich.<sup>37</sup>

Wäre hingegen kein Alternativstandort möglich gewesen, hätte einer Partei respektive einem Prinzip Vorrang gegeben werden müssen. Dazu hätten diese gegeneinander abgewogen werden müssen. Bei dieser Abwägung kommt nun die angesprochene Hierarchie der Prinzipien zum Tragen. Trifft ein allgemeinethisches Prinzip auf ein standesethisches Prinzip, muss dem allgemeinethischen einen höheren Stellenwert eingeräumt werden, da standesethische Prinzipien abgeleitet sind. Selbiges gilt natürlich auch bei einem Konflikt zweier allgemeinethischer Prinzipien, bei dem das unabgeleitete stets Vorrang vor dem abgeleiteten Prinzip erhält. In solchen Fällen spricht man von *unechten* Lösungen.

Wie bereits erwähnt, ist für die Lösung von Auslegungskonflikten ein Diskurs essenziell. Mündet dieser in eine allgemein akzeptierte Definition resp. ein gemeinsames Verständnis des Prinzips, liegt eine echte Lösung vor. Setzt sich indessen eine Gruppe mit ihrer Definition durch, ohne dass die anderen Gruppen sich anschließen können, handelt es sich um eine unechte Lösung.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Vossenkuhl (2009). 3–20.

<sup>38</sup> a.a.O.

## 4 Maximenmethode

Vielfach wird der eben erwähnte Diskurs bereits auf politischer Ebene geführt und nicht erst beim Bau eines Staates. An dieser Stelle kommt die Maximenmethode ins Spiel, welche aus den folgenden drei Maximen besteht, die als Handlungsanleitung für die politischen Instanzen gedacht sind:

- a) *Knappheitsmaxime*: »Ein normativer Anspruch wird verändert, wenn er zu einer Güterverteilung führen würde, die nicht anerkannt werden kann«<sup>39</sup>
- b) *Normenmaxime*: »Eine quantitative Güterverteilung wird verändert, wenn sie normative Ansprüche verletzt«<sup>40</sup>

Diesen beiden Maximen wird noch eine dritte, im Sinne einer zwingenden Mindestanforderung (*conditio sine qua non*), gegenübergestellt:

- c) *Integrationsmaxime*: »Normative Ansprüche und Güterverteilungen können nur verändert werden, wenn damit weder absolut unverzichtbare Güter noch das Wertgefüge der Güter insgesamt gefährdet werden.«<sup>41</sup>

Um diese zu verstehen, ist eine Erläuterung der Termini *normativer Anspruch*, *quantitative Güterverteilung*, *unverzichtbare Güter* und *Wertgefüge* unerlässlich. Doch bevor ich darauf eingehe, scheint mir zuerst einer kurze philosophie-geschichtliche Einordnung sinnvoll.

### 4.1 Einordnung der Maximenmethode

#### 4.1.1 Historische Anknüpfungspunkte

Nach Aristoteles streben alle Menschen nach dem Guten (Leben); das höchste Ziel (*telos teleiotes*) ist die Glückseligkeit (*eudaimonia*).<sup>42</sup> Um ein gutes Leben führen zu können benötigt der Mensch aber gewisse, teils sehr unterschiedliche Güter. Da diese beinahe immer knapp sind, entstehen Konflikte darüber, wie diese verteilt werden. In dem von Hobbes erdachten hypothetischen Naturzustand führt dies unweigerlich zum Krieg aller gegen alle (*bellum omnium contra omnes*).<sup>43</sup> Im Naturzustand verfügen alle Menschen über das gleiche, natürliche Recht (*ius naturale*). Das bedeutet, jeder hat das Recht und die Freiheit, alles zur Sicherung seiner Existenz und darüber hinaus zu unternehmen (*ius in omnia*). Das Gesetz der Natur (*lex naturalis*) gebietet dem Menschen, alles zu unternehmen, um das *ius in omnia* wahrzunehmen.<sup>44</sup> Dies führt zu einer Eskalationsspirale, die letztlich im oben genannten Krieg mündet. Um dies zu vermeiden, müssen die Men-

<sup>39</sup> Vossenkuhl (2006). 349.

<sup>40</sup> a.a.O. 350.

<sup>41</sup> a.a.O. 363.

<sup>42</sup> Aristoteles NE I 1094a1.

<sup>43</sup> Hobbes führt als Ursache für Konflikte explizit drei Ursachen, nämlich Konkurrenz (*competition*), Misstrauen (*diffidence*) und Ruhmsucht (*Glory*) an (Hobbes [2013]. 254.)

<sup>44</sup> Hobbes (2013). 263f.

schen in einem hypothetischen Akt auf ihr ius in omnia verzichten. Mittels eines hypothetischen Vertrages übertragen sie es dem Staat.<sup>45</sup>

#### 4.1.2 Legitimation des Staates – Theorie des Rechten

Der Staat erhält seine Legitimation dadurch, dass er die Rahmenbedingungen – direkt oder indirekt – garantiert, welche ein gutes Leben ermöglichen. Das bedeutet, er muss eine gerechte Verteilung der Güter sicherstellen.<sup>46</sup> Das große Problem hierbei ist, dass die Vorstellungen darüber, was eine gerechte Verteilung ist, weit auseinandergehen. Mit der Theorie der Gerechtigkeit hat Rawls einen wesentlichen Beitrag zur Beantwortung der Verteilungsfrage geleistet. Eine gerechte Verteilung der Grundgüter (primary goods) kann nach Rawls dann erreicht werden, wenn sich die Menschen im *Urzustand* hinter den *Schleier des Nichtwissens* begeben. Hinter diesem Schleier verfügt man nur über Weltwissen, nicht aber über Wissen zur eigenen Person. Der Person ist bekannt, wie die Natur, die Gesellschaften oder auch die einzelnen Menschen beschaffen sind; sie wissen, dass es Staaten und Wirtschaftstheorien gibt und dass Menschen z.B. mitunter altruistisch handeln.<sup>47</sup> Indes weiß niemand, in welcher Gesellschaft und wo darin sie oder er steht oder über welche körperlichen oder geistigen Fähigkeiten die Person verfügt.<sup>48</sup>

Unter diesen Bedingungen würden die Menschen – als rationale Wesen – eine Grundstruktur entwickeln, die den Menschen *größtmögliche Freiheiten* garantiert. Zudem wären ungleiche Güterverteilungen dann zulässig, wenn damit auch die Schlechtestgestellten einen Vorteil haben (*Differenzprinzip*) und *Chancengleichheit* besteht. Rawls nennt das *Grundsätze der Gerechtigkeit*.<sup>49</sup> Der Schleier des Nichtwissens kann meines Erachtens als Denkanstoß dienen. Die größte Schwäche des Urzustandes, so meine ich, stellt dessen Anwendbarkeit in der Praxis dar. Es ist kaum möglich, dass sich jemand gedanklich hinter den Schleier der Unwissenheit begeben kann. Jeder Mensch – auch wenn er noch so rational denken und handeln mag – ist durch seine Erfahrungen, durch die sittlichen Vorstellung seiner Umwelt geprägt und urteilt auch unter dem Eindruck dieser Prägung.<sup>50</sup> An dieser Stelle setzt die Maximenmethode an.

---

45 a.a.O. 281.

46 Die Idee des Gesellschaftsvertrages der neuzeitlichen Vertragstheoretiker, neben Hobbes vor allem Locke, Rousseau und Kant, besagt, dass ein Staat dann legitim ist, wenn sich die Bürger untereinander auf eine Grundstruktur geeinigt haben. Sie haben dann einen virtuellen Vertrag geschlossen und damit ihre Zustimmung zu diesem Staat gegeben. Ohne Staat befinden sich die Menschen im Naturzustand, der je nach Autor unterschiedliche Form hat: Von einer Dystopie bei Hobbes bis zur Utopie des edlen Wilden bei Rousseau.

47 Rawls (1994). 31.

48 a.a.O. 160f.

49 a.a.O. 81.

50 Ich möchte dessen Rolle als Denkanstoß keinesfalls unterbewerten. In vielen Diskussionen zur gerechten Verteilung der Güter scheint es den einzelnen Akteuren nicht möglich, die Sichtweise anderer einzunehmen. Gerade hier wäre der Urzustand als Gedankenexperiment meiner Meinung nach ein geeignetes Mittel zur Versachlichung der Diskussion.

Wie auch bei Rawls handelt es sich bei der Maximenmethode um eine *Theorie des Rechtes*, und nicht um eine *Theorie des Guten*.<sup>51</sup> Das bedeutet, sie beschränkt sich auf die Frage, wie der Staat handeln soll, um ein gutes Leben zu ermöglichen. Die Frage, wie der einzelne Mensch leben soll, um das *telos teleiotion* zu erreichen, kann sie aber nicht beantworten, da die Intuitionen darüber, was ein gutes Leben ausmacht, sehr weit auseinandergehen. Wobei natürlich auch hier wieder eine Rückkopplung zu den sittlichen und moralischen Vorstellungen der jeweiligen Gesellschaft besteht, da selbige maßgeblich die Vorstellung davon beeinflussen, welche Güter für das gute Leben essenziell sind.

## 4.2 Normative Ansprüche

Anhand der vorangehenden Erläuterungen zur Legitimation des Staates, ist der Terminus »normative Ansprüche« recht einfach zu klären: Der Staat basiert auf einer hypothetischen Abtretung seiner Bürger ihres *ius in omnia*. Folglich hat jede Bürgerin und jeder Bürger einen Anspruch, dass der Staat eine gerechte, ein gutes Leben ermöglichende Rahmenordnung garantiert. Hierzu handelt er nach gewissen Prinzipien, die – wie oben dargelegt – ein Ausfluss aus den sittlichen und moralischen Werten der Gesellschaft darstellen. Daraus wiederum ergibt sich, dass der Bürger einen Anspruch auf Einhaltung dieser Prinzipien hat. Wenn nun ein Prinzip gegen eine gerechte Güterverteilung verstößt, muss das Prinzip angepasst werden.

Ich möchte das am Beispiel der Gleichstellung von Frau und Mann kurz illustrieren: Noch bis weit in das letzte Jahrhundert war klar, dass Frauen, wenn überhaupt, nur in Ausnahmefällen Zugang zu höherer Bildung erhielten. Damit wurde diesem Teil der Bevölkerung durch den Staat die Möglichkeit zu einem autonomen, guten Leben verwehrt. Da der Staat seine Legitimation dadurch erhält, dass ein gutes Leben für seine Einwohner ermöglicht, verliert der Staat in dieser Hinsicht seine Legitimation. Um bei der Vertragstheorie (s. 4.1) zu bleiben: nur wenige Frauen würden einem Gesellschaftsvertrag zustimmen, der ihnen diese Rechte verweigert. Der Staat muss also das entsprechende Prinzip anpassen – ganz so, wie es die Knappheitsmaxime verlangt.

Zudem zeigt dieses Beispiel, dass in unserer westlichen Gesellschaft die (formale) Bildung als ein Gut begriffen wird, welches für das gute Leben unabdingbar ist. Was für weitere Güter nötig sind, lege ich im nächsten Abschnitt dar.

---

51 Vossenkuhl (2006). 349.

## 4.3 Güter

### 4.3.1 Arten von Gütern

Güter können sehr unterschiedlicher Natur sein. So gibt es immaterielle Güter, wie die eben erwähnte Bildung, die Freiheit, körperliche und geistige Unversehrtheit etc. Denen gegenüber stehen die materiellen Güter (Nahrung, Kleidung, Wohnraum). Je nach Kontext werden auch noch weitere Klassifikationen in teilbare und unteilbare Güter, in quantitative und qualitative sowie normative und gegenständliche Güter vorgenommen. Dabei besteht aber das Problem, dass die Güter vielfach einen hybriden Charakter haben.<sup>52</sup> So ist Geld nicht nur rein quantitativer, materieller Natur, ist es doch für ein gutes Leben unverzichtbar, also auch qualitativer Natur. In diesem Sinne sind immaterielle Güter zugleich auch materiell bedeutsam und zu einem gewissen Teil auch quantifizierbar. Dies zeigt erneut das Beispiel der Bildung: Als weicher Standortfaktor ist sie von erheblicher Bedeutung bei Ansiedlung von Unternehmungen in einer Gemeinde oder Region. Gleiches gilt für die Rechtssicherheit. Für ausländische Investoren sind Staaten mit hoher Rechtssicherheit attraktiver als solche, die weniger Sicherheit bieten. Daraus ergibt sich, dass das gute Leben in Abhängigkeit von den Märkten steht, da diese die Versorgung und Verteilung materieller, aber auch teilweise immaterieller Güter, wie Dienstleistungen, regeln. Aus dieser doppelten Wertzuschreibung hybrider Güter resultiert die Regel: Je stärker der hybride Charakter eines Gutes ist, desto bedeutender ist es für das gute Leben.<sup>53</sup> Ist ein Gut für das gute Leben relevant, hat es Gemeinwohlcharakter.<sup>54</sup> Darüber hinaus beweisen diese Beispiele, dass auch eine Abhängigkeit der Märkte von einem guten Leben besteht; beides steht in einer wechselseitigen Abhängigkeit zueinander.

Quantitative Güter, wie sie in der Normenmaxime genannt werden, sind meist materielle Güter, aber nicht immer. Beispielsweise ist Arbeit ein solches Gut, welches zudem hybriden Charakter aufweist. Zum einen ist die Zahl der Arbeitsplätze veränderlich, andererseits hat ein Arbeitsplatz für den Einzelnen auch eine qualitative Bedeutung, ermöglicht es doch ein gutes Leben. Gibt es also zu wenig von einem solchen Gut, als dass ein normativer Anspruch erfüllt werden könnte, muss die Menge des Gutes angepasst werden. In der Regel wird dies, wie im Beispiel der Arbeitsplätze, ein Mangel an einem Gut sein. Für das bessere Verständnis der Normenmaxime werde ich im Folgenden einen Blick auf die Gründe für die Güterknappheit werfen.

---

<sup>52</sup> a.a.O. 297f.

<sup>53</sup> Vossenkuhl (2006). 298.

<sup>54</sup> a.a.O. 299.

### 4.3.2 Gründe für Güterknappheit

Ein Grund für Knappheit an Waren oder auch Arbeit können marktwirtschaftliche Konstellationen sein. Diese Formen von Knappheit treffen in der Regel nur bestimmte Personen oder Gruppen; meist die wirtschaftlich Schlechtestgestellten. Der Staat ist aus der Legitimationslogik heraus gezwungen – ganz im Sinne Homanns – die Rahmenbedingungen so zu verändern, dass entweder eine gerechte Verteilung gesichert oder die Knappheit reduziert wird. Die Märkte können aber nur die materiellen Güter bereitstellen können. Nach Homann können für eine Knappheit an immateriellen respektive normativen Gütern die Märkte nicht verantwortlich gemacht werden.<sup>55</sup> Allerdings kann ein materieller Mangel auch zu einem immateriellen führen, wie das Beispiel des Gender Pay Gap zeigt. Der Markt versagt darin, eine gleiche Bezahlung der Geschlechter sicherzustellen und führt somit zu einer ungerechten Güterverteilung. Liegt ein Marktversagen vor, muss die Politik gegensteuern. Ein Mangel an Rechten – und sei dieser Mangel auch auf ein Marktversagen zurückzuführen – hat politische Gründe.<sup>56</sup>

### 4.3.3 Güterverteilung

Wie die normativen Güter verteilt respektive gesichert werden, kann nur über eine demokratische Willensbildung definiert werden. Dies ergibt sich aus den bereits in Kapitel 2 gemachten Ausführungen zum Verhältnis von Ethik und Sitte zum Recht. Um zu bestimmen, was Eingang in das Recht erhalten soll, muss es den Mitgliedern einer Gesellschaft möglich sein, ihren Willen dazu zu äußern. Neben der Möglichkeit einer politischen Teilhabe setzt dies aber auch voraus, dass die Menschen Zugang zur Bildung haben. Auch Armut behindert die Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung. Denn wer um sein Überleben kämpfen muss, kann keine Zeit dafür aufwenden, sich eine politische Meinung zu bilden. Dies mag zwar oberflächlich betrachtet ein wirtschaftlicher Grund für Knappheit sein; wenn aber ganze Gesellschaftsschichten systematisch an der Teilhabe der politischen Willensbildung gehindert werden, stellt dies ein politisches Problem dar. Ein augenscheinlich politischer Grund für die Knappheit kann aber auch auf kulturelle Gründe zurückgehen.<sup>57</sup> So schlägt sich ein sogenanntes traditionelles Rollenbild auch in der Gleichstellungs-Politik einer Gesellschaft nieder.

Dies sei noch an folgendem Beispiel illustriert: Über alle Kulturkreise hinweg ist der Lebensschutz ein besonders schutzwürdiges Gut. Dabei gehen aber die Auffassungen darüber, ab welchem Zeitpunkt das Leben

---

<sup>55</sup> Nach Homann sind ethische Missstände bei Märkten durch Lücken in der Rahmenordnung möglich. Folglich muss die Rahmenordnung geschlossen werden, um die Wirtschaft zu ethischem Handeln zu zwingen (Homann/Lütge [2005]. 57ff.)

<sup>56</sup> Vossenkuhl (2006). 342ff.

<sup>57</sup> Vossenkuhl (2006). 345f.

ein schutzwürdiges Gut darstellt, weit auseinander. Dies ist beim Recht auf Abtreibung eine, wenn nicht gar die wesentliche Frage. Die in den USA seit Jahren geführte Diskussion über das Abtreibungsrecht bestätigt die These, dass über normative Güter nur über einen gesellschaftlichen Diskurs entschieden werden kann. Da dieser in den Vereinigten Staaten derzeit nicht geführt wird, kommt die Rolle des Entscheidungsträgers dem Supreme Court zu. Mit der derzeit anstehenden Neubesetzung der vakanten Richterstellen durch Abtreibungsgegner wird von konservativer Seite versucht, das geltende Abtreibungsrecht abzuschaffen. Dieses Vorgehen, anstelle eines breiten gesellschaftlichen Diskurses, wird die bestehende Spaltung der amerikanischen Gesellschaft meines Erachtens nur verstärken. Das Gegenbeispiel bildet Irland. Dort wurde diese Frage nicht über Personalentscheide, sondern im Rahmen eines gesellschaftlichen Diskurs' geklärt, der seinen vorläufigen Höhepunkt in einem Referendum fand.<sup>58</sup> Damit wurde das Recht auf Abtreibung grundsätzlich gutgeheißen. Auf Basis dieser Zielrichtung wird nun das Parlament die erforderlichen Gesetze ausarbeiten.<sup>59</sup>

#### 4.3.4 Verteilung der Güterknappheit

Bei der Verteilung knapper Güter besteht auch das Problem, dass nicht nur die wenigen Güter verteilt werden. Werden die Güter knapper, muss auch die Knappheit selbst verteilt werden. Verschlechtern sich die Rahmenbedingungen, sei es durch Naturkatastrophen oder wirtschaftliche Fehlleistungen, und die Knappheit vergrößert sich, müssen auch diese Verluste verteilt werden. Diese Verteilung der Verluste darf indes nicht dazu führen, dass bereits schlechter gestellte Gruppen nun gänzlich auf lebenswichtige, sprich *unverzichtbare Güter* verzichten müssen.

Ich möchte dies anhand des sozialen Wohnungsbaus verdeutlichen. Der Staat soll den benachteiligten Gesellschaftsschichten genügend Wohnraum zur Verfügung stellen – entweder direkt als Bauherr und Vermieter oder indirekt durch Subventionen. Der Staat kommt dieser Aufgabe nach, solange er über ausreichende Steuereinnahmen verfügt. Lässt die Wirtschaftsleistung des Staates nach, führt das zu weniger Steuereinnahmen. Diese Verluste müssen auf die Gesellschaft verteilt werden. Führt dies nun zum Stopp des sozialen Wohnungsbaus oder gar zum Verkauf der bestehenden Sozialwohnungen – wie dies in vielen Deutschen Städten um die Jahrtausendwende der Fall war<sup>60</sup> – verlieren die ohnehin schon Schlechtergestellten das substanzielle Gut des Wohnraums. Das Ziel eines kollektiv guten Lebens wird somit verfehlt – unabhängig davon, wie gut der übrige Teil der

---

<sup>58</sup> Die Bevölkerung der Republik Irland stimmte am 25. Mai 2018 über die Abschaffung des achten Verfassungszusatzes ab, der Abtreibungen weitestgehend verbot. Mit 66,4 Prozent der Stimmen wurde der Zusatz gestrichen (SRF [2018]).

<sup>59</sup> Sherwood (2018).

<sup>60</sup> Beispielsweise verkauft die Stadt Dresden im Jahr 2006 48.000 Wohnungen und konnte sich so über Nacht von allen Schulden befreien (Mietverein Dresden und Umgebung e.V. [2016]).



Bevölkerung lebt.<sup>61</sup> Schließlich verlangt die Integrationsmaxime, dass eine Anpassung der Güterverteilung oder des normativen Anspruchs nur dann zulässig ist, wenn dadurch niemand in seiner Existenz gefährdet wird.

#### 4.4 Wertgefüge

Ein Wertgefüge umfasst verschiedenste Güter mit Gemeinwohlcharakter; beispielsweise Menschenrechte, Bildung, Wissenschaft und Gesundheitsweisen. Aber auch Arbeit, innere und äußere Sicherheit sowie Rechtssicherheit sind Teil dieses Gefüges. Das Problem hierbei besteht in der Bewertung resp. Verteilung dieser Güter aus kollektiver Sicht einerseits und individueller Sicht andererseits. So ist der Schutz des Lebens für jedes Individuum klar von existenzieller Bedeutung, sprich unverzichtbar. Aus Sicht des Kollektivs hingegen relativiert sich dieser singuläre Schutz.<sup>62</sup> Dies möchte ich am Beispiel eines Gebäudebrandes veranschaulichen: Für die im Gebäude gefangene Person ist ihre Rettung von größter Bedeutung. Sie wird alles daran setzen, den Flammen und dem Rauch zu entkommen; dabei wird sie auch unkalkulierbare Risiken eingehen, da sie keine Alternative hat. Auch die zu Hilfe geeilte Feuerwehr wird zur Rettung Risiken eingehen – indes keine unkalkulierbaren. Aus Sicht des Kollektivs ist die Rettung einer Person nicht vertretbar, wenn damit die Retter und Retterinnen in akute Lebensgefahr geraten.<sup>63</sup>

Aus individueller Sicht stellen sich die Probleme der Güterverteilung einfacher dar als aus kollektiver Sicht. Daraus wiederum resultiert das Problem, wie die Güterverteilung im Kollektiv erfolgen soll. Ich habe oben bereits dargelegt, dass dies nur über ein demokratisches Verfahren erfolgen kann. Wie dies im einzelnen erfolgt, ist jedoch noch nicht zur Sprache gekommen. Das Problem der Menschenrettung offenbart, dass die Interessen von Kollektiv und Individuum nicht immer kongruent sind. Streben die Individuen immer nach der für sie optimalen Güterverteilung, endet dies letztlich in einem Prisoners Dilemma, oder – nach Hobbes – im *Bellum omnium contra omnes*. Dies ist letztlich auch den Eigeninteressen der Individuen abträglich. Die Entscheidungsträger für die Güterverteilung, also Parlament oder Stimmbevölkerung, dürfen also die Normen nicht aus Eigennutz heraus definieren, sondern im Interesse des Gemeinwohls.<sup>64</sup> Ansonsten würde zwangsläufig das Wertgefüge verändert beziehungsweise zerstört.

---

<sup>61</sup> Vossenkuhl (2006). 348.

<sup>62</sup> a.a.O. 363ff.

<sup>63</sup> Aus eigener Erfahrung kann ich berichten, dass die Risikobereitschaft bei einem Gebäudebrand deutlich abnimmt, wenn keine Menschen in akuter Gefahr sind. Eine weitere Abstufung betrifft die Rettung von Tieren gegenüber Sachwerten.

<sup>64</sup> Rousseau schreibt zum Gesellschaftsvertrag, dass der Bürger für den *Volonté générale* nicht als *Bourgeois*, sondern als *Citoyen* handeln müsse. Rousseau (1762).

## 4.5 Zusammenfassung Maximenmethode

Um ein gutes Leben als Individuum oder als Gesellschaft führen zu können, handeln wir nach Prinzipien. Diese sind Ausfluss aus unseren sittlichen und moralischen Werten. Gelangen diese in komplexen und widersprüchlichen Situationen an ihre Grenze, ist es an der Ethik, Lösungswege aufzuzeigen. Dies ist dann der Fall, wenn Prinzipien untereinander konfliktieren. Konflikte sind meist auf einen Mangel an Gütern mit Gemeinwohlcharakter zurückzuführen. Deren Sicherung ist Aufgabe der staatlichen Institutionen (wenn diese Güter durch den Markt bereitgestellt werden, ist es Aufgabe des Staates, die Rahmenordnung für einen funktionierenden Markt zu garantieren). Dem Staat fällt aufgrund seiner Legitimation quasi eine *Garantenstellung für das gute Leben* zu. Wie er diese Garantenstellung wahrzunehmen hat, entscheidet die Bevölkerung, entweder durch das Parlament oder durch Abstimmungen. Gerade bei Volksabstimmungen kann es zu Änderungen normativer Ansprüche kommen, die weitere Konflikte verursachen – dies zeigen die schweizerischen Abstimmungen zur Minarett-Initiative<sup>65</sup> und zur Masseneinwanderungsinitiative.

Berücksichtigt man die drei Maximen der Maximenmethode bei der Konfliktlösung, lassen sich solche Fehlleistungen vermeiden. Besteht ein Konflikt, gilt es sich zu fragen, ob dieser auf eine ungerechte Güterverteilung zurückzuführen ist. Wenn ja, ist der Verteilerschlüssel anzupassen (= Normenmaxime). Wenn die Verteilung aber aufgrund eines Prinzips zu einer ungerechten Verteilung führt, muss das Prinzip, also der normative Anspruch, verändert werden (= Knappheitsmaxime). In beiden Fällen muss aber berücksichtigt werden, dass die Anpassungen nicht dazu führen, dass existenziell notwendige Güter oder das gesamte Wertgefüge der Gesellschaft gefährdet sind (= Integrationsmaxime).

---

<sup>65</sup> Im Jahr 2009 nahm die Schweizer Stimmbevölkerung die rechtspopulistische Minarett-Initiative an, wonach der Bau von Minaretten in der Schweiz verfassungsrechtlich verboten wurde. Dieses Verbot steht nun in direktem Konflikt mit den verfassungsmäßig garantierten Diskriminierungsverbot und der Religionsfreiheit (Müller [2010]).

### III Raumplanung als Konfliktmediation

Die Raumplanung stellt eine Querschnittsaufgabe dar, welche keine klare Abgrenzung zu anderen Disziplinen zulässt. Sie bedient sich der Soziologie ebenso wie dem Ingenieurwesen oder der Umweltwissenschaften. Dementsprechend schwer ist es, originäre Prinzipien der Raumplanung zu finden und einzugrenzen. Hier hilft ein Blick auf die Entstehungsgeschichte der Raumplanung, die ich den Ausführungen zu Prinzipien der Raumplanung voranstellte. Zudem erachte ich eine kurze Definition des Begriffs der Interessen und dessen Relation zu den Prinzipien für notwendig. Ferner verwende ich im Folgenden einige Begriffe, die nur in der Schweiz verwendet werden. Sofern diese nicht selbsterklärend sind, erkläre ich sie in den Fußnoten.

#### 1 Entstehung der Raumplanung

##### 1.1 Von der Antike bis ins 20. Jahrhundert

###### 1.1.1 Von den ersten Planungen bis zur Neuzeit

Erste Ansätze einer Raumplanung zeigen sich bereits in der Frühgeschichte mit den ersten Bewässerungssystemen in Mesopotamien. Schließlich bedarf dies einer planmäßigen Koordination der Anlagen. Deutlicher, respektive als bewusster Planungsakt, tritt sie hingegen mit den ersten regelhaft erstellten Siedlungen der Antike hervor. Dabei lagen den Siedlungsplänen der griechischen Städte der Antike religiöse Motive zugrunde.<sup>66</sup> Doch nicht nur die Gestaltung der Städte wurde geplant, sondern auch die Lage der Stadtgründungen basierten auf strategischen Überlegungen – entweder wirtschaftlicher Natur, wie die Kolonisation durch die *Poleis* entlang der Mittelmeerküste, oder militärischer Natur. Letzteres findet sich vor allem bei römischen Stadtgründungen.<sup>67</sup>

Auch im Mittelalter wurde implizit Raumplanung betrieben, wie die Stadtgründungen des 12. bis 14. Jahrhunderts zeigen. Mit diesen Gründungen wurde wiederum vorrangig Wirtschaftspolitik betrieben, wie das Markt- und Stapelrecht verdeutlichen. So finden sich Orte mit diesen Privilegien in Mitteleuropa meist in einer Distanz von 15 bis 20 km zueinander; dies entsprach einer Tagesreise. Bis in die Renaissance hinein war die Planung (oder besser: das menschliche Handeln soweit es die christliche Welt umfasste) Teil des von Gott gegebenen Heilsplans, der göttlichen *Ordo*. Dies änderte sich erst mit der Aufklärung, die den rational handelnden Men-

---

<sup>66</sup> Hotzan (2004), 25.

<sup>67</sup> Blotevogel (2011), 76.

schen ins Zentrum stellte. Maßgeblich waren hier Leibniz und Kant.<sup>68</sup> Dies schlug sich auch im Absolutismus nieder mit der Vorstellung der vollständigen Beherrschbarkeit der Natur. Sichtbarstes Zeichen sind die Gärten der Barockzeit, aber auch der Bau der Kanäle, vor allem in Frankreich.<sup>69</sup> Mit dem Einzug des Merkantilismus erhielt auch die Planung den ersten theoretischen Unterbau. Neben der ökonomischen Motivation spielten aber auch hier militärische Überlegungen eine Rolle, wie sie unter anderem in den Festungen Le Prestres de Vauban manifestiert wurden.

### **1.1.2 Liberalismus im 19. Jahrhundert**

Im 19. Jahrhundert wichen Absolutismus und Merkantilismus auf der einen Seite den Theorien Auguste Comtes, Karl Marx' und Friedrich Engels' mit deutlich interventionistischen Tendenzen und dem Ziel, Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung einer klaren Planung zu unterwerfen. Auf der anderen Seite standen die liberalen Gedanken, die individuelle Freiheit propagierten, wie Adam Smiths Idee von der unsichtbaren Hand. Hier spielte der Staat eine untergeordnete Rolle, der lediglich eben jene Freiheit sowie die Sicherheit garantieren sollte. Nach dieser Theorie regelt der Markt selbst, was wo erforderlich ist; die Raumplanung als öffentliche Aufgabe war (und ist bis heute) in den liberalen Theorien nicht vorgesehen.<sup>70</sup> Bekanntlich setzte sich die liberale Theorie durch bzw. hatte sich bereits durchgesetzt. Schließlich waren die kommunistischen Theorien ja auch eine Reaktion auf die Auswüchse des sogenannten Manchesterkapitalismus in der Frühzeit der Industrialisierung. Doch auch hier bildete das Militär wieder eine Ausnahme. Zwar machte auch der Infrastrukturausbau mit dem neuen Eisenbahnnetz sowie dem Ausbau des Straßennetzes oder weiteren Kanälen eine funktionale Raumplanung nötig. Diese Investitionen wurden aber meist durch Private getätigt, wie zum Beispiel der Bau des Gotthardtunnels, und waren nicht in ein Gesamtkonzept integriert.

Ein Umdenken fand zuerst auf der Ebene der Stadtplanung infolge der Landflucht in die industriellen städtischen Zentren statt. Die verheerenden sozialen und hygienischen Folgen der Verslumung zeigten sich beispielsweise in der Hamburger Choleraepidemie 1892. Diese rüttelte am Selbstverständnis der damaligen fortschritts- und technikgläubigen Zeit, die solch eine Epidemie als Zeichen der Rückständigkeit betrachtete. Als Reaktion wurde die erste Flächensanierungsmaßnahme Deutschlands durchgeführt.<sup>71</sup>

### **1.1.3 Entstehung der überörtlichen Planung**

---

<sup>68</sup> Losonsky (2001), 158ff.

<sup>69</sup> Blotevogel (2011), 77f.

<sup>70</sup> Metzler/v. Laak (2006), 25ff.

<sup>71</sup> Streich (2011), 461.

Die überörtliche Planung entwickelte sich etwas verzögert zur Stadtplanung zu Beginn des 20. Jahrhunderts in den Ballungsräumen wie dem Ruhrgebiet, wo 1920 mit dem Gesetz betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR) ein erster Regionalplanungsverband gegründet wurde. Der SVR hatte bereits weitreichende Aufgaben und Kompetenzen sowie Mitbestimmungsrechte der Arbeitgeber- und -nehmerorganisationen. Dabei ging es nicht nur darum, Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu sichern. Mit dem SVR sollte auch der Zerstörung der Natur und einer ungeordneten Siedlungsentwicklung entgegen gewirkt werden. Zudem waren Entflechtungen konfligierender Nutzungen ebenso vorzusehen, wie die Abstimmung der Interessen der Bevölkerung und der Industrie.<sup>72</sup> Gleiche Entwicklungen fanden beispielsweise in den USA mit dem *Regional Plan of New York and Its Environs* von 1929 oder in England mit der Gründung des *Greater London Regional Planning Committee* 1927 statt.<sup>73</sup>

Mit dem Generalplan Ost fand die moderne Raumplanung erstmals Anwendung auf der überregionalen Ebene. Im Unterschied zu früheren impliziten Raumplanungen diesen Maßstabs fanden bei dieser Planung erstmals wissenschaftliche Erkenntnisse Eingang, die nicht auf das Militärische beschränkt waren. Insbesondere wurden nun auch die Sozialwissenschaften als eine wichtige Grundlage betrachtet – nicht zuletzt ist hier auch die Eugenik zu nennen.<sup>74</sup> Mit der Besetzung Polens und später dem Einmarsch der deutschen Wehrmacht in die Sowjetunion begann zugleich ein Umsiedlungsprogramm. Die neuen Territorien sollten als Lebensraum für das Deutsche Volk erschlossen werden. Die dort lebende Bevölkerung, die aus der Sicht des Naziregimes, aber auch vieler Wissenschaftler als minderwertig galten, wurden entweder zwangsumgesiedelt oder ermordet. Dieser Germanisierungsprozess wurde auf Grundlage der damaligen Wissenschaften, insbesondere auch der Soziologie und der damals gängigen Rassenlehre, geplant. So wurde mit preußischer Akkuratess von den Planern des Dritten Reichs errechnet, dass in den besetzten Gebieten ca. 31 Millionen (!) Menschen »auszuschalten«<sup>75</sup> seien. Auch das heute noch gebräuchliche System der zentralen Orte, welches in der Wirtschaftsgeografie seinen Ursprung hat, wurde damals etabliert.<sup>76</sup>

#### **1.1.4 Entwicklung der originären Schweizer Raumplanung**

Die Schweizer Raumplanung entstand als Reaktion auf eine starke Bodenspekulation infolge des Wirtschaftsbooms der Nachkriegszeit. Erste Vorstöße

---

<sup>72</sup> Blotevogel (2011). 88ff.

<sup>73</sup> a.a.O. 101.

<sup>74</sup> Nach heutigen Standards wird die Eugenik eher als Pseudowissenschaft bezeichnet. Ich meine aber, dass man den Begriff »Wissenschaft« hier in seinem zeitlichen Kontext betrachten und verwenden muss. Nach Metzler/v. Laak (2006. 29.) war die Eugenik damals eine interdisziplinäre Wissenschaft an der Schnittstelle von Human- und Naturwissenschaften.

<sup>75</sup> Metzler/v. Laak (2006). 115.

<sup>76</sup> a.a.O. 113ff.

ße in den 1950ern eine Raumplanung gesetzlich zu verankern, scheiterten am Konflikt mit der Eigentumsfreiheit. Je stärker die Auswüchse des ungezügelter Bodenverbrauchs hervortraten, desto größer wurde der Bedarf an einer rechtlichen Regelung der Raumordnung. Schließlich stimmte die Bevölkerung 1969 einem Verfassungszusatz zu, der das Prinzip des *zweckmäßigen und haushälterischen Umgangs mit dem Boden* postulierte.<sup>77</sup>

Wesentliche Bedeutung für die schweizerische Raumplanung hatte und hat bis heute der 1. Juli 1972. Dieser Tag ist zwar vor allem für die Einführung des Frauenstimmrechts bekannt; gleichen Tags erwuchs aber auch das eidgenössische Gewässerschutzgesetz in Rechtskraft. Damit wurde implizit eine Trennung zwischen Baugebiet (mit Anschluss an die Kanalisation) und dem Nichtbaugebiet (abseits der Kanalisation) eingeführt. Die Einführung eines Raumplanungsgesetzes verzögerte sich aber. Statt dessen sprang der Bundesrat mittels eines *Bundesbeschluss‘ über die dringlichen Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung* (BMR) in die Bresche. Darin verfügte er provisorisch den Schutz von Erholungsgebieten, Gebieten von besonderer landschaftlicher Schönheit sowie historischer Stätten und Ortsbildern.<sup>78</sup>

Bis zum Erlass eines bundesweit gültigen Gesetzes über Raumplanung vergingen indes weitere achteinhalb Jahre, bis am 1. Januar 1980 das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) in Recht gesetzt wurde. Darin wurden unter anderem die Ziele und Grundsätze der Raumplanung definiert. Seither wurde das RPG einigen mehr oder weniger großen Teilrevisionen unterzogen. Letztlich vermochte das Gesetz aber nicht den Bodenverbrauch und die Zersiedlung nachhaltig einzudämmen.

Infolge dieser mangelnden Umsetzung initiierte die Stiftung Landschaftsschutz (SL) im Jahr 2007 die sogenannte Landschaftsinitiative (LSI). Diese verlangte eine Anpassung des Art. 75 der Bundesverfassung (BV), wonach für 20 Jahre in der gesamten Schweiz kein neues Bauland mehr hätte ausgewiesen werden dürfen. Die erforderlichen Unterschriften sammelten die Initianten in relativ kurzer Zeit, womit die LSI durch das Bundesparlament (National- und Ständerat) sowie die Bundesregierung, dem Bundesrat, zu behandeln war und letztlich dem Stimmvolk<sup>79</sup> hätte vorgelegt werden müssen. Der Bundesrat legte daraufhin einen indirekten<sup>80</sup> Gegenvorschlag

---

77 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (1981), 25–29.

78 BBl 1972 | 501.

79 Mit Stimmvolk wird in der Schweiz in der Regel die Gesamtheit der Wahl- resp. Abstimmungsberechtigten bezeichnet. Dabei wird es häufig mit der Zahl der tatsächlich Wählenden/Abstimmenden gleichgesetzt. Dies ist in Anbetracht der geringen Wahl-/Stimmbeteiligung von durchschnittlich 45 % beachtenswert (Bundesamt für Statistik [2018]). Durch die begriffliche Unschärfe des Stimmvolks wird suggeriert, dass das Volk über eine Vorlage entschieden habe. Meist hat sich aber nur ein Bruchteil der Bevölkerung dafür oder dagegen ausgesprochen.

80 Volksinitiativen auf Bundesebene können nur eine Verfassungsänderung zur Folge haben. Hätte das Parlament als Gegenvorschlag einen geänderten Verfassungstext vorgelegt, wäre es ein direkter Gegenvorschlag. Da hier jedoch mit einer Anpassung auf Gesetzesstufe reagiert wurde, spricht man von einem indirekten Gegenvorschlag. (Bundesversammlung [2018])

in Form eines teilrevidierten, deutlich verschärften RPG vor. Da dieser Vorschlag auch im Sinne der Initianten war, wurde die eigentliche Initiative zurückgezogen.<sup>81</sup> Nach der Verabschiedung des revidierten RPG (kurz RPG 1 genannt) durch die beiden Kammern des Bundesparlaments wurde von Seiten der Wirtschafts- und Grundeigentümerverbände das Referendum ergriffen. Am 3. März 2013 nahm das Stimmvolk und – mit Ausnahme des Wallis‘ – die Stände<sup>82</sup> die Vorlage deutlich an. Unter anderem wurden damit auch die Ziele und Grundsätze, mithin also die legiferten Prinzipien der Raumplanung ergänzt. Neu wurde unter anderem das Prinzip der Siedlungsentwicklung nach innen explizit stipuliert.

### **1.1.5 Zusammenfassung**

Als eigenständige Disziplin entwickelte sich die Raumplanung erst in den 1920ern. Das massive Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum in Folge der Industrialisierung verlangte nach einer geordneten Nutzung der Resource Boden. Die Raumplanung folgte, je nach Epoche religiösen Prinzipien, vor allem aber wirtschaftlichen und militärischen Grundsätzen. Erst die Folgen der Industrialisierung fügten noch soziale und ökologische Prinzipien hinzu. Die Prinzipien waren also eine Reaktion auf Missstände bei der Bodennutzung (und sind es noch bis heute). Insbesondere der Generalplan Ost des Dritten Reichs verdeutlicht, dass die Planung immer auch einer politischen Agenda folgt und deren Überzeugungen aufgreift. Dies zeigt meines Erachtens, dass die Prinzipien der Raumplanung von der Motivation für selbige abhängen.

---

<sup>81</sup> Bundeskanzlei (2018)

<sup>82</sup> In diesem Kontext werden die Kantone als Stände bezeichnet. Bei Abstimmungen, die ein Verfassungsänderung zur Folge haben, muss neben dem *Volksmehr*, sprich: der Mehrheit des Stimmvolks, auch das *Ständemehr*, also die Mehrheit der Kantone, erreicht werden. Bei Referenden zu Parlamentsgesetzen hingegen genügt das *Volksmehr*.

## 2 Prinzipien der Schweizer Raumplanung

Wie ich in Kapitel 1 dieses Teils dargelegt habe, veränderten sich die Motive für eine Raumplanung im Laufe der Zeit. Dabei war sie immer auch eine Reaktion auf die Anforderungen der jeweiligen Zeit. Diese Veränderungen basierten auch auf den sich veränderten sittlichen und moralischen Werten der jeweiligen Gesellschaft, wie ich sie im Teil II beschrieben habe. Im Folgenden gehe ich auf die wesentlichen derzeit gültigen Prinzipien ein. In Teil II (Kapitel 2) habe ich ausgeführt, dass die wesentlichen Prinzipien Eingang in das Gesetzesrecht finden. Entsprechend beschränke ich mich auf die Prinzipien, die in der BV sowie den Gesetzen genannt werden. Zwar gibt es weitere, standesethische Prinzipien. Diese sind für die vorliegende Arbeit aber weniger von Bedeutung.

### 2.1 Verfassungsmässige Prinzipien

#### 2.1.1 Nachhaltigkeit

Im Unterschied zum deutschen Grundgesetz, wo die Raumordnung nur in der Aufzählung der konkurrierenden Gesetzgebung Erwähnung findet, wird der Raumplanung zusammen mit der Umwelt in der BV der gesamte Abschnitt 4 (Art. 73–80 BV) gewidmet. Art. 73 BV legt das Prinzip der Nachhaltigkeit fest, wonach Mensch und Umwelt in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen sollen, während in Art. 75 BV der Raumplanung die bereits erwähnte zweckmäßige und haushälterische Bodennutzung sowie die geordnete Besiedlung des Landes als oberste Prinzipien vorgeht. Dabei kann aber das Prinzip der haushälterischen Bodennutzung mit dem Nachhaltigkeitsprinzip gleichgesetzt werden. Haushälterisch bedeutet schliesslich, sparsam mit den vorhandenen Ressourcen zu wirtschaften, auf dass diese ein gutes Leben, auch längerfristig, ermöglichen. Nimmt man die Definition der Nachhaltigkeit, wie sie im Brundtlandbericht der Vereinten Nationen beschrieben wird, so gilt es Ressourcen ökonomisch, ökologisch und sozial – unter Berücksichtigung der Generationengerechtigkeit, sprich langfristig – einzusetzen.<sup>83</sup>

Die Frage, ob es sich hierbei um ein allgemeinethisches oder ein standesethisches Prinzip handelt, lässt sich meines Erachtens durch seinen Verfassungsrang beantworten: Die Tatsache, dass dieses Prinzip bei der Volksabstimmung eine Zustimmung von 56 Prozent in der Bevölkerung erreicht hat<sup>84</sup>, zeigt, dass dieses Prinzip weit über den Berufsstand hinaus anerkannt wurde. Folglich, so meine ich, handelt es sich hierbei um ein allgemeinethisches Prinzip. Natürlich liesse sich einwenden, dass bei der Abstimmung zur Einführung der Raumplanungsbestimmung in die BV (damals noch als

---

<sup>83</sup> Harbort (1991).

<sup>84</sup> Eidgenössisches Bundesblatt: BBl 1969 II 1104.



Art. 22<sup>ter</sup> und 22<sup>quater</sup>) lediglich knapp 33 Prozent der Stimmberechtigten ihr Votum abgaben und es sich daher doch eher um eine standesethische Frage handelte. Letztlich mussten aber nicht die Mitglieder eines Berufsverbandes darüber befinden, sondern die Gesamtheit der Stimmbevölkerung. Hier könnte man nun argumentieren, dass es sich um ein doppeldeutiges Prinzip handeln müsse, da vermutlich nur der betroffene Teil des Stimmvolks an der Abstimmung teilnahm, also vor allem Grundeigentümer. Diesen Einwand lasse ich für die Zeit der Abstimmung im Jahr 1969 gelten. Nicht indessen für die Gegenwart. Dies zeigt ein Blick in die Tagespresse. Kaum ein Tag vergeht, an dem kein Artikel zur Raumplanung im Allgemeinen oder zur Zersiedlung im Speziellen in der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ), dem Zürcher Tagesanzeiger oder den jeweiligen regionalen Blättern zu finden ist.

Ein weiterer Punkt, der meine These stützt, sind die verschiedenen Initiativen zu diesem Thema in jüngerer Zeit. Neben der oben erwähnten LSI, wurde auch die Zweitwohnungsinitiative, die den Bau von neuen Ferienwohnungen in den Tourismusgebieten verbietet, deutlich angenommen. Derzeit ist die von den Jungen Grünen initiierte Zersiedlungsinitiative anhängig. Selbige verlangt erneut ein Baulandmoratorium, diesmal aber unbefristet. Auch auf kantonaler Stufe wurden bereits mehrere Initiativen zur Bodennutzung vorgebracht. Das zeigt meines Erachtens, dass das Prinzip der haushälterischen Bodennutzung allgemeinethischer Natur ist.

### **2.1.2 Eigentumsgarantie**

In der Raumplanung spielt auch die Eigentumsgarantie eine große Rolle, stellt erstere doch nahezu immer eine Einschränkung der letzteren dar. Das Prinzip der Eigentumsgarantie wird in Art. 26 BV verankert und wurde zusammen mit dem Raumplanungsartikel 1969 in die BV aufgenommen (als Art. 22<sup>ter</sup>). Davor war die Eigentumsgarantie ein solch bedeutsames Prinzip, dass eine verfassungsmäßige Verankerung gar nicht für nötig befunden wurde.<sup>85</sup> Konfliktieren raumplanerische Eigentumsbeschränkungen mit der Eigentumsgarantie, liegt ein Konflikt zweier Normen vor, der wiederum nur normativ – mit Hilfe der Maximenmethode – gelöst werden kann.

Vielfach wird die Eigentumsgarantie fälschlicherweise mit Eigentumsfreiheit gleichgesetzt, welche als eine Ableitung aus dem Autonomieprinzip verstanden wird – im Sinne: Auf meinem Boden darf ich machen, was ich will! Richtigerweise sagt die Eigentumsgarantie, dass das Recht auf Eigentum garantiert wird, eine vollständig freie Verfügbarkeit wird hingegen nicht gewährt. Dies kommt auch in der Formulierung des Art. 36 BV zum Ausdruck, welcher im Absatz vier die Grundrechte und damit das Eigentumsrecht einschränkt. Anknüpfend an John Locke<sup>86</sup>, der das Recht auf Eigen-

<sup>85</sup> Kiener/Kälin(2007). 283.

<sup>86</sup> Locke (1689). II, §24ff.

tum zusammen mit den Recht auf Unverletzlichkeit von Leib und Leben als Menschenrecht definierte, steht das Prinzip der Eigentumsgarantie meines Erachtens für sich, also unabgeleitet.

## 2.2 Prinzipien auf Gesetzesebene

In Art. 75 I BV wird auch geregelt, dass die Prinzipien der Raumplanung durch das RPG geregelt werden, die Raumplanung selbst aber eine Aufgabe der Kantone darstellt. Das RPG ist somit ein Rahmengesetz, welches in den Art. 1 und 3 die Ziele und Grundsätze der Raumplanung definiert. Dabei ist indes nicht klar, worin der Unterschied zwischen den Zielen und den Grundsätzen liegt. In der (juristischen) Praxis werden die beiden Artikel meist in einem Atemzug genannt. An dieser Stelle sei zudem erwähnt, dass diese Artikel aufgrund ihrer eigentumsbeschränkenden Wirkung aus juristischer Sicht materielles Verfassungsrecht bilden.<sup>87</sup> Diese Rechtsauslegung hilft meines Erachtens bei der Beurteilung, ob die Prinzipien allgemein- oder standesethischer Natur sind. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um das Gebot, die natürlichen Ressourcen sowie die Landschaft zu schonen, kompakte Siedlungen zu schaffen und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und Wirtschaft hinzuwirken. Des Weiteren wird die Sicherung der Versorgungsbasis und die Gewährleistung der Landesverteidigung genannt.<sup>88</sup> Diese Prinzipien werde ich im Folgende etwas genauer erläutern.

### 2.2.1 Prinzip der Schonung der Ressourcen

Wie oben bereits dargelegt, war die Idee, die Ressourcen zu schonen, zu Beginn der Umweltschutzbewegung in den 1980ern sicherlich noch ein standesethisches Prinzip der im Umwelt- und Landschaftsschutz Tätigen. Seither hat aber in der breiten Bevölkerung ein Wertewandel stattgefunden und die Idee der Nachhaltigkeit hat sich in der breiten Bevölkerung etabliert. Dies zeigt sich in jüngster Zeit bei den Diskussionen zur Energiewende. Letztere fand im Rahmen der Volksabstimmung vom 21. Mai 2017 zum neuen Energiegesetz ebenfalls eine deutliche Zustimmung. Das Nachhaltigkeitsprinzip als solches ist also allgemeinethisch. Zudem steht es für sich – es lässt sich von keinem anderen Prinzip ableiten.

### 2.2.2 Prinzip der Innenentwicklung

Unter dem Prinzip der Innenentwicklung fasse ich die folgenden Prinzipien zusammen:

- Das Gebot die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, also innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets. Dies wird vielfach auch unter dem Begriff der Siedlungsverdichtung genannt.

---

<sup>87</sup> Hänni (2016). 87.

<sup>88</sup> Art. 1 II RPG

- Das Prinzip der hohen Wohnqualität. Darunter fällt einerseits die städtebauliche Qualität (inklusive ausreichender Grünflächen), andererseits sind hier auch Maßnahmen zur Reduktion von Immissionen (Luft, Lärm, etc.) gemeint.
- Das Prinzip der zweckmäßigen Anordnung von Wohn- und Arbeitsgebieten unter Berücksichtigung der Erschließung mit dem öffentlichen Verkehr.

Das Prinzip ist in jüngster Zeit vermutlich einem größeren Publikum über die Grenzen der Fachwelt hinaus bekannt geworden. Allerdings betrifft dies immer noch vor allem Betroffene; also der Teil der Schweizer Bevölkerung, der sich nun mit höheren Gebäuden in der Nachbarschaft konfrontiert sieht oder die Grundeigentümer brachliegender Bauflächen, denen empfindliche Maßnahmen drohen. Hierbei ist aber nur das im ersten Punkt erwähnte Verdichtungsgebot bekannt. Die beiden weiteren Punkte sind zwar für die Bevölkerung von Bedeutung in ihrem alltäglichen Leben. Im Bewusstsein der Bevölkerung sind diese Prinzipien allerdings nicht; zumindest so lange, wie der Alltag möglichst reibungslos verläuft und keine Missstände vorhanden sind. Dies beweist meines Erachtens, dass das Prinzip der Innenentwicklung hybrider beziehungsweise doppeldeutiger Natur ist.

Bei der Innenentwicklung handelt es sich um ein abgeleitetes Prinzip, lässt es sich doch auf das Nachhaltigkeitsprinzip zurückführen. Verstößt man gegen dieses Prinzip, ist keine der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit erfüllt. Durch den Landverbrauch bei der Außenentwicklung wird die Landschaft beeinträchtigt. Diese ist für die Erholung der Bevölkerung von großer Bedeutung – gerade in einer Zeit, da die meisten Menschen in Städten leben. Die Zersiedlung der Landschaft ist demnach bezüglich der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit nicht statthaft. Aber auch aus ökonomischer Sicht ist der Flächenverbrauch nicht nachhaltig, da unter anderem massive Kosten für den Unterhalt eines überdehnten Infrastruktursystems die Folge sind. In der ökologischen Dimension ist der Flächenverbrauch nicht nachhaltig, da Habitats ebenso verloren gehen, wie auch unversiegelte Böden als Sickerflächen bei Niederschlägen.

### 2.2.3 Trennungsprinzip

Aus diesem Prinzip in Verbindung mit dem Schonungsgebot leitet sich eines der wesentlichsten Prinzipien der Raumplanung ab, nämlich der Trennungsgrundsatz. Dieser besagt, dass der Boden in Bauzonen und sogenannte Nichtbauzonen getrennt wird. Während die Dörfer, Weiler und Städte verschiedenen Bauzonen zugeteilt sind, wird das Kulturland, die Berge, Gewässer und Gletscher in Nichtbauzonen unterteilt, in denen ein grundsätzliches, nicht aber absolutes Bauverbot herrscht.<sup>89</sup>

<sup>89</sup> Art. 14 II RPG stipuliert die Trennung in Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen. Der Begriff Nichtbauzonen wird zwar im Gesetz nicht verwendet, wird aber in der Fachsprache und in kantonalen Vorschriften verwandt.

Bei diesem Prinzip muss ebenfalls von einem doppeldeutigen Prinzip gesprochen werden. Dies ist nur in der Fachwelt bekannt, wirkt sich aber, wenn auch nur indirekt, auf Dritte aus. Dies möchte ich an einem kurzen Beispiel darlegen: Eine Parzelle am Dorfrand ist teilweise der Bauzone zugewiesen, der unbebaute Teil liegt aus planungsrechtlichen Gründen in der Landwirtschaftszone. Die Eigentümer der Parzelle nutzen aber den letzteren Teil der Parzelle als Garten. Bau- und planungsrechtlich verstoßen sie damit gegen den Trennungsgrundsatz. Dies wird auch den wenigsten Nachbarn oder Passanten anstößig erscheinen. Erfährt die Baubehörde aber davon, muss sie den Trennungsgrundsatz aus juristischen Gründen grundsätzlich durchsetzen. Damit wird das Trennungsprinzip nun auch für die Eigentümer wirkmächtig.

### **2.2.4 Dezentralisation**

Obschon dieses Prinzip auch in Art. 104 I lit. c BV verankert ist und im RPG nur seine Wiederholung findet, dürfte es in ausformulierter Form ebenfalls nur einem eingeschränkten Kreis der Bevölkerung bekannt sein. Unbewusst hingegen, so meine ich, dürfte den meisten Menschen dieses Prinzip ein Anliegen sein. Häufig argumentieren Menschen, die in strukturschwachen Gegenden leben und z.B. durch das Schonungsgebot eingeschränkt werden, dass dies zur Abwanderung und schließlich zur Verwilderung der Kulturlandschaft führe. Demnach handelt es sich hierbei ebenfalls um ein allgemeines ethisches Prinzip.

Eine Ableitung vom Nachhaltigkeitsprinzip ist hier meines Erachtens nach nicht zu erkennen. Vielleicht ist jemand verleitet, dieses Prinzip auf das Autonomieprinzip zurückzuführen. Schließlich lässt sich ein gewisser Konnex der freien Wohnsitzwahl zum Dezentralisationsprinzip feststellen. Letzteres zielt in erster Linie darauf ab, dass in den strukturschwachen Gebieten, also den Bergtälern, die Landwirtschaft und mit ihr die Kulturlandwirtschaft als wesentliches Element zur Erhaltung der Biodiversität<sup>90</sup> erhalten bleibt (s. u. 2.2.5). Dazu bedarf es ausreichender Entwicklungsmöglichkeiten für andere Wirtschaftsbereiche sowie die nötige Infrastruktur, wie zum Beispiel weiterführende Schulen und medizinische Versorgung. Dies sind auch wichtige Elemente für die Wohnsitzwahl, aber mehr im Sinne von Annehmlichkeiten und nicht als Voraussetzung für das Prinzip. Mit dem Wegfall des Dezentralisationsprinzips würde die freie Wahl des Wohnsitzes ja nicht eingeschränkt.

### **2.2.5 Sicherung der Versorgungsbasis**

Die Sicherung der Versorgungsbasis stellt in der Schweiz aufgrund der historischen Entstehung dieses Prinzips eine Besonderheit dar. Während der beiden Weltkriege war die Schweiz infolge ihrer Insellage in einem Meer

---

<sup>90</sup> SRF (2013).

kriegsführender Mächte darauf angewiesen, ausreichend Lebensmittel im eigenen Land zu produzieren. Sonst bestand die Gefahr in die Abhängigkeit eines Nachbarstaates zu geraten und so in den Krieg hineingezogen zu werden. Ein solches Unterfangen ist wegen der topografischen Situation vergleichsweise schwierig, sind doch ca. 25 Prozent der Landesfläche unproduktive Flächen, also Berge und Gletscher.<sup>91</sup> Während diese Widrigkeit bis in die Neuzeit hinein die Schweiz zu einem Auswanderungsland machte, werden seit der Industrialisierung und der damit einhergehenden Wohlstandssteigerung Lebensmittel aus dem Ausland dazugekauft.<sup>92</sup>

Folge dieses Prinzips ist unter anderem die Ausweisung sogenannter Fruchtfolgeflächen (FFF). Das sind Flächen, die bei Bedarf für den Anbau von Lebensmitteln oder als Weideflächen zu verfügen gestellt werden können. Dies betrifft landwirtschaftlich genutzte Flächen, aber z.B. auch Golf- oder Fußballplätze. Damit ist der Kreis der Betroffenen deutlich größer als nur die Fachpersonen, weshalb ich dieses Prinzip als ein allgemeinethisches einstufe. Diese Einordnung wird auch durch die Tatsache gestützt, dass dieses Thema immer wieder in der Tagespresse diskutiert wird, vor allem wenn es um die Landwirtschaftspolitik geht und nicht zuletzt durch seine Verankerung in Art. 104 BV (wie auch die dezentrale Besiedlung).

Indessen würde ich hier nicht von einem unabgeleiteten Prinzip sprechen, auch wenn dies prima facie in Anbetracht der Entstehung des Prinzips den Anschein macht. Vielmehr steht hier das Autonomieprinzip im Hintergrund, welches hier auf den Staat übertragen wird. Würde der Staat in Abhängigkeit von einem anderen geraten, verliert er damit seine Souveränität und ist folglich nicht mehr autonom.

### **2.2.6 Gewährleistung der Landesverteidigung**

Wie ich zu Beginn dieses Teils dargelegt habe, ist dieser Grundsatz der rote Faden, der sich seit der Antike durch die Raumplanung zieht. Allerdings hat seine Bedeutung seit dem Ende des Kalten Krieges deutlich nachgelassen. So ist dieses Prinzip nicht mehr handlungsleitend in der Planung. Ganz verschwunden ist es aber nicht. So dürfen beispielsweise Windräder, die Irritationen auf dem Radar verursachen, nur mit Zustimmung des Militärs errichtet werden. Das Prinzip als solches ist in meiner Beurteilung ein allgemeinethisches, ist davon doch jeder Mann zwischen 18 und 35 Jahren betroffen. In dieser Zeit muss nämlich der Militär- oder Ersatzdienst geleistet werden. Wie auch die Sicherung der Versorgungsbasis, deren historische Wurzeln ja auch auf die Landesverteidigung zurückreichen, handelt es sich beim Prinzip der Landesverteidigung offensichtlich um ein vom Autonomieprinzip abgeleitetes Prinzip.

---

<sup>91</sup> Bundesamt für Statistik (2013). 7.

<sup>92</sup> Cottier (2011). 4ff.

### 3 Interessen und Prinzipien

Bevor ich darauf eingehe, wie in der raumplanerischen Praxis mit konfligierenden Prinzipien umgegangen wird, scheint mir eine kurze Klärung der Relation zwischen Interessen und Prinzipien nötig. In der Raumplanung, der Jurisprudenz sowie der Jurisdiktion wird in der Regel von konfligierenden Interessen gesprochen. Ich greife hier nochmals das bereits bekannte Beispiel des Stallneubaus auf. Der Landwirt hat ein Interesse am Bau seines Stalles, während die Umweltschutzorganisation ein Interesse an der unverbauten Landschaft hat. Dem Staat, als Institut des Gemeinwesens, kommt dabei zum einen die Rolle des Entscheiders zu, zudem muss er aber auch das Interesse des Staates, also des Kollektivs, vertreten. Dabei muss er sich – sofern er rechtsstaatlichen Ansprüchen genügen will – an die Prinzipien der Gemeinschaft halten.

Verfolgt ein Individuum ein gerechtfertigtes Interesse, beruft es sich dabei implizit auch auf Prinzipien. Ungerechtfertigt wäre ein Interesse dann, wenn es den moralischen oder sittlichen Prinzipien der Gesellschaft entgegenstehen würde. Trachtet eine Person einer anderen nach dem Leben, beispielsweise aus Rache, verfolgt sie zwar ihr eigenes Interesse, kann aber keinen normativen Anspruch dafür geltend machen. Kann die Person aber einen normativen Anspruch geltend machen, verfolgt sie ein gerechtfertigtes Interesse. Wenn also im Folgenden von Interessen die Rede ist, sind damit grundsätzlich gerechtfertigte gemeint, die einen normativen Anspruch vertreten.

## 4 Der Abwägungsprozess

Eine der wesentlichen, wenn nicht gar die wesentlichste Aufgabe der Raumplanung ist der Abwägungsprozess. Bei diesem geht es darum, konfligierende Interessen gegeneinander abzuwägen und dann zu entscheiden, welchem Interesse Vorrang gegeben wird. An dieser Stelle muss eine Unterscheidung der Planung beachtet werden: die formelle und die informelle Planung. Während bei der informellen Planung keine verfahrensrechtlichen Vorgaben gelten, sind die einzelnen Verfahrensschritte der formellen Planung durch Rechtsnormen vorbestimmt. Letzteres ist nötig, da die Raumplanung, sofern sie Rechtswirkung erlangt, einen weitgreifenden Eingriff in die Eigentumsfreiheit darstellt. Allerdings steht den Planungsbehörden auch bei der formellen Raumplanung ein vergleichsweise großer, rechtlich nicht genau definierter Ermessensspielraum zu. Im wesentlichen gilt hier nur das Willkürverbot.<sup>93</sup> Um diesem zu entsprechen, soll die Abwägung die »Vernunft in das Ermessen tragen«<sup>94</sup>. Allerdings sollte sich der Abwägungsprozess in der informellen Planung im Kern nicht von dem der formellen unterscheiden. Im Wesentlichen umfasst der Abwägungsprozess die nachfolgenden drei bzw. vier Schritte.<sup>95</sup>

### 4.1 Planungstheorie

#### 4.1.1 Die vier Abwägungsschritte

Im ersten Schritt gilt es, sämtliche betroffene Interessen zu ermitteln. Es mag sein, dass ein raumwirksames Vorhaben offensichtlich im Konflikt zu einem Interesse liegt. Dabei wird aber übersehen, dass noch weitere, weniger augenscheinliche Konflikte im Hintergrund schwelen. Vielfach werden zum Beispiel Fragen der baulichen Gestaltung oder der Landschaftsverträglichkeit diskutiert, worüber dann wesentliche Konfliktpunkte wie der Grundwasserschutz vergessen gehen. Der Gesetzgeber verlangt an dieser Stelle explizit, dass nicht nur die Prinzipien der Raumplanung zu ermitteln sind, sondern auch andere öffentliche sowie private Interessen.<sup>96</sup>

Der zweite Schritt verlangt die Bewertung der einzelnen Interessen.<sup>97</sup> Dabei wird überprüft, welcher Stellenwert den einzelnen Interessen in dem jeweiligen Fall zuzuschreiben ist. Hier gilt es aber auch die langfristigen Auswirkungen zu beachten – der Planungshorizont beträgt zwischen 15 und 25 Jahre. Des Weiteren wurde ein Teil der Gewichtung bereits durch den Gesetzgeber vorweg genommen. So ist beispielsweise bei Moorlandschaften von nationaler Bedeutung gar keine Abwägung zulässig; dies ist die Folge einer 1987 angenommenen Volksinitiative.<sup>98</sup>

<sup>93</sup> Hänni (2016). 85.

<sup>94</sup> Tschannen (1986). §410.

<sup>95</sup> Art. 3 RPV

<sup>96</sup> Art. 3 I lit. a. RPV

<sup>97</sup> Art. 3 I lit. b. RPV

<sup>98</sup> Art. 78 V BV

Der dritte Schritt stellt die eigentliche Abwägung dar, denn nun sind die in den vorangehenden Schritten ermittelten und bewerteten Interessen in einen Entscheid zu integrieren. Ziel ist an dieser Stelle, möglichst allen Interessen größtmögliche Geltung zu verschaffen.<sup>99</sup> In der Praxis führt diese Vorgabe dazu, dass beispielsweise Bauvorhaben bewilligt werden, die Baugenehmigungen aber mit diversen Auflagen versehen werden, um gegebenenfalls beeinträchtigten Prinzipien Genüge zu tun respektive die Beeinträchtigung zu minimieren.<sup>100</sup>

Der vierte und letzte Schritt der Abwägung umfasst deren Begründung und Offenlegung gegenüber den Betroffenen. Vielfach wird dieser Schritt nicht als Teil der Abwägung, sondern als eine Folge respektive anschließende Handlung genannt.

Diese vier Schritte sind unabhängig von verfahrensrechtlichen Vorgaben bei einer Planung unerlässlich – der Verzicht auf einen der Schritte stellt einen schwerwiegenden handwerklichen, aber auch juristischen Fehler dar. Ein Unterschied von formeller zu informeller Planungen besteht darin, dass bei letzteren keine Rechtsmittel ergriffen werden können, sollte ein Abwägungsschritt unterlassen oder mangelhaft ausgeführt worden sein. Bedeutsamer aber ist die Regelung, wer die Abwägung durchzuführen hat: Das Stimmvolk der betroffenen Kommune, die gewählten Vertreterinnen und Vertreter im Parlament oder in der Exekutive, die Mitarbeiter der Verwaltung?<sup>101</sup> Diese Frage hängt von der Planungsebene ab.

#### 4.1.2 Ethische Beurteilung

In Teil II. habe ich unter Kap. 3 den Unterschied zwischen echten Konfliktlösungen, bei denen sich der Konflikt auflöst, und unechten Konfliktlösungen, die eine Abwägung erfordern, dargelegt. Die raumplanerische Abwägung stellt offensichtlich den Prozess für unechte Lösungen dar. Das bedeutet nicht, dass die Raumplanung keine echten Lösungen erwirken kann. Dies wird vielfach auf der informellen, vorbereitenden Ebene erreicht, beispielsweise bei der Standortsuche beziehungsweise durch eine Standortevaluation. Ungleich anspruchsvoller sind aber die unechten Lösungen. Dem entsprechend wird häufig die Abwägung als Kernaufgabe der Raumplanung bezeichnet.

---

<sup>99</sup> Art. 3 I lit. c. RPV

<sup>100</sup> In der juristischen Praxis wird Auflagen sozusagen die Rolle des *Heilers* zugeschrieben: Ein Mangel in der Bauplanung, der einen Gesetzesverstoß zur Folge hat, kann unter Umständen durch eine Auflage geheilt und somit ein rechtskonformes Projekt erzielt werden (Stalder/Tschierky 2016. Rz. 2.42)

<sup>101</sup> In der Schweiz wird informell zwischen Behörden und Verwaltung unterschieden (was mitunter die Orientierung auf deren Internetseiten für Ausländer etwas erschwert): Behörden sind Gremien, deren Mitglieder direkt gewählt werden, z.B. der Gemeindevorstand als kommunale Regierung. Die Verwaltung hingegen umfasst die nicht gewählten Mitarbeiter der Gemeinde, also die Beamten, sofern es diesen Status im jeweiligen Kanton noch gibt.



Aus ethischer Sicht ist der oben skizzierte vierstufige Abwägungsprozess, wie in der RPV verankert, meines Erachtens nicht zu beanstanden. Er erfüllt in der Theorie auch die Anforderungen der Maximenmethode (s. Teil II, Kap. 3). Das knappe Gut, über dessen Verteilung hier zu entscheiden ist, bildet der Boden. Die Bodennutzung in den vergangenen Jahrzehnten ging zu Lasten der Natur und Landschaft. Die unterschiedlichen Initiativen der vergangenen Jahre machen deutlich, dass diese Entwicklung als ungerecht wahrgenommen wurde. Dies führte zu einer Anpassung des Verteilungsschlüssels, womit eine Forderung der Knappheitsmaxime erfüllt wurde.

Bei der Bewertung der einzelnen Interessen im zweiten Abwägungsschritt ist meines Erachtens noch zu bedenken, ob es sich bei diesen Interessen um teilbare oder unteilbare Güter handelt. Ist ersteres der Fall, kann das Gut mit Geld aufgewogen respektive abgegolten werden. Handelt sich jedoch um ein unteilbares Gut, wird dies in der Regel nicht funktionieren.

## **4.2 Bundesgesetze**

### **4.2.1 Anwendungsproblem der Maximenmethode**

Wie ich Kap. 4.1.2 des II. Teils erläutert habe, richtet sich die Maximenmethode explizit auch an den Gesetzgeber. Dieser soll bei seinen Entscheidungen immer deren drei Handlungsregeln beachten. Für die Schweiz bedeutet dies, dass neben den Mitgliedern der Bundesversammlung und des Bundesrats, bei Initiativen und Referenden auch das Stimmvolk die Maximenmethode zur Entscheidungsgrundlage ihrer Voten machen müsste. Es ist nicht davon auszugehen, dass alle Stimmberechtigten die drei Maximen kennen und anzuwenden verstehen. Vielfach besteht aber bereits das Problem, dass normale Bürgerinnen und Bürger nicht in der Lage sind, die Auswirkungen einer Initiative vollständig zu erfassen. Auf das Problem, dass die Voten auf Überlegungen des Eigennutzens, emotionalen oder taktischen Motiven beruhen, gehe ich an dieser Stelle nicht ein. Im Sinne Rousseaus kann der demokratisch verfasste Staat nur funktionieren, wenn die Stimmberechtigten als mündige Citoyens im Sinne des Gemeinwohles handeln und nicht als Bourgeois, die nur auf ihren Eigennutzen bedacht sind.<sup>102</sup> Handeln alle Bürger und Bürgerinnen als Bourgeois ist der Staat langfristig nicht überlebensfähig. Folglich muss ich an dieser Stelle von der Annahme ausgehen, dass die Stimmbürgerinnen und -bürger grundsätzlich für die Option stimmen, die aus ihrer Sicht den größten Gemeinwohlcharakter aufweist.

---

<sup>102</sup> Rousseau (1762).

Um diesem politischen Überforderungsproblem<sup>103</sup> entgegenzuwirken, wurde das Initiativrecht auf Verfassungsnormen beschränkt. Da diese immer einer Umsetzung auf Gesetzesstufe bedürfen, hat die Bundesversammlung immer die Möglichkeit, die Ausführungsgesetzgebung derart zu gestalten, dass (ethisch oder rechtlich) problematische Normen nicht ungefiltert zum Tragen kommen. Dies führt zur seltsam anmutenden Situation, dass in der Schweiz Bundesgesetze Vorrang vor den Verfassungsnormen haben.<sup>104</sup> Der Gesetzgebungsprozess enthält also eine Sicherung, die verhindern soll, dass populistische oder ethisch problematische Volksentscheide gegen die Grundwerte des Staates verstoßen. Implizit wird damit die Integrationsmaxime erfüllt.

#### 4.2.2 Vorwegnahme der Abwägung

Vielfach wird der Abwägungsprozess bereits durch rechtliche Bestimmungen vorweg genommen. Als Reaktion auf die eben skizzierte ungerechte Güterverteilung des Bodens wurden gerade Gesetze und Verordnungen im Bereich des Natur- und Heimatschutzes in den vergangenen Jahrzehnten mit Einschränkungen bezüglich der Abwägung eingeführt. So lässt beispielsweise das Gewässerschutzgesetz vielfach keinen Abwägungsspielraum mehr zu.<sup>105</sup> Dies führt in der Praxis, vor allem auf den Stufen Nutzungsplanung und Baubewilligung, teilweise zu Lösungen, die gegen die Integrationsmaxime verstoßen. Dies ist nicht verwunderlich, wenn man sich die Flughöhen der Ebenen vor Augen führt. Im Rahmen eines Bundesgesetzes können nicht alle Eventualitäten vorhergesehen und berücksichtigt werden, die sich bei einem konkreten Bauvorhaben ergeben. Ich möchte dies kurz anhand eines Beispiels skizzieren:

Die überragende Mehrheit der Gewässer ist durch Verbauungen in ein enges Korsett gezwängt. Dies führt einerseits zu Problemen beim Hochwasserschutz (z.B. durch ein Mangel an Retentionsflächen), andererseits wird das Gewässer als Habitat für Flora und Fauna beeinträchtigt. Das neue Gewässerschutzrecht beabsichtigt, den Gewässern wieder den erforderlichen Raum zur Verfügung zu stellen. Dazu muss entlang der Flüsse und Bäche proportional zu deren Breite ein Bereich – der Gewässerraum – festgelegt werden.<sup>106</sup> Dieser Gewässerraum ist langfristig<sup>107</sup> gedacht, da viele bestehende Nutzungen resp. Gebäude und Anlagen auf unabsehbare Zeit bestehen bleiben – schließlich können davon ganze Städte und Dörfer betroffen sein. Damit dieses Ziel nicht durch unklare oder mangelhafte Abwägungsprozesse (meist zugunsten wirtschaftlicher Interessen) unterminiert wird, wurde der Abwägungsspielraum deutlich eingeschränkt.<sup>108</sup>

---

<sup>103</sup> In Anknüpfung an das utilitaristische Überforderungsproblem.

<sup>104</sup> Art. 190 BV

<sup>105</sup> BPUK (2017). 14ff.

<sup>106</sup> Art. 36a GSchG

<sup>107</sup> Der Kanton Zürich rechnet hier mit einem Zeithorizont von 80 Jahren (Landbote [2015]).

<sup>108</sup> Caviezel/Giovannini (2017). Rz. 17f.

Unabhängig von der Problematik des Gewässerschutzes führen Änderungen beim Tierschutz bezüglich Auslauf und Liegeflächen dazu, dass Bauern ihre Ställe umbauen und erweitern müssen. Stellen wir uns nun einen Bauernhof an einem breiteren Fluss vor. Der bestehende Stall erfüllt die Tierschutzvorschriften nicht mehr und muss erweitert werden. Die Erweiterung ist aber nur zum Fluss hin möglich. Dies ist nicht zulässig, denn bestehende Gebäude und Anlagen im Gewässerraum dürfen zwar erweitert werden, aber nur entlang oder weg vom Fluss.<sup>109</sup> Erfüllt der Landwirt die neuen Vorgaben des Tierschutzes nicht, muss er seinen Betrieb schließen, obwohl an dieser Stelle auf absehbare Zeit keine Aufweitung des tatsächlichen Gewässerraumes zu erwarten ist – die Gebäude dürfen ja bestehen bleiben. Durch die Erweiterung des bestehenden Stalles würde das grundsätzliche Ziel der Gewässerschutzgesetzgebung nicht beeinträchtigt. Da die bundesgesetzliche Regelung aber eine stufen- bzw. maßstabsgerechte Abwägung unterbindet, wird die wirtschaftliche Existenz des Landwirts gefährdet. Hier ist von einem normativen Konflikt zu reden.

Das Beispiel verdeutlicht, dass mit der massiven Einschränkung der Abwägung resp. mit einem Abwägungsverbot (z.B. in Moorlandschaften von nationaler Bedeutung) auf Stufe der Bundesgesetze im konkreten Fall eine ausgewogene Lösung verhindert wird und dies damit zu einer Verletzung der Integrationsmaxime führt. Ein bundesrechtlich stipuliertes Abwägungsverbot ist meines Erachtens grundsätzlich als unethisch zu beurteilen. Damit sage ich nicht, dass das Bundesrecht, aber auch das kantonale Recht, keine Abwägung vorwegnehmen dürfen. Dies müssen sie – aber nur bis zu einem gewissen Grad, sprich stufengerecht. Unethisch erachte ich die Vorwegnahme dann, wenn sie keine einzelfallweise Lösung mehr ermöglicht, die letzten Endes zu einer gesamthaft besseren Lösung führen würde. Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber, wenn er den Ermessensspielraum der Planungsbehörde einschränken möchte, zu überlegen hat, wo er die rote Linie ziehen will, die keinesfalls überschritten werden darf. Genau für diese Fälle, aber auch nur diese Fälle, müsste – im Sinne der Integrationsmaxime – ein Abwägungsverbot legiferiert werden.

Alternativ bestünde die Möglichkeit, den Schutz als unteilbares Gut zu begreifen. Dies würde zur Konsequenz haben, dass jeglicher Eingriff samt Betreten des Schutzgebietes verboten werden müsste. So wäre eine ethisch gerechte Lösung möglich. In der Praxis wäre dies meines Erachtens aber aus sittlicher Sicht zu hinterfragen. Beim oben genannten Beispiel des Gewässerschutzes würde das bedeuten, dass der Landwirt, aber auch alle anderen Gebäude und Anlagen entlang der Gewässer zu verbieten wären. Ein solches rigoroses Vorgehen wäre aber nur schwer vermittelbar und sachlich nicht zu begründen.

---

<sup>109</sup> Art. 41c GSchV

## 4.3 Richtplanung

### 4.3.1 Funktion und Abwägungspraxis

Die kantonale Richtplanung ist ein strategisches Instrument der Planungsbehörden, welches aber nur eingeschränkte Rechtskraft gegenüber Dritten erlangt. Nur die nachgeordneten Behörden und die Verwaltung sind an die Inhalte gebunden – Analog zu einer Verwaltungsvorschrift. Der kantonale Richtplan<sup>110</sup> wird von der Kantonsregierung<sup>111</sup> beschlossen und muss vom Bundesrat genehmigt werden. Für die Abwägung verantwortlich zeichnet folglich die Regierung.

Die Abwägungsprozess wird aber durch Fachpersonen – in casu dem Amt für Raumentwicklung Graubünden (ARE-GR) – auf Basis der oben beschriebenen Prinzipien vorbereitet. Dazu gehört auch die Durchführung der sogenannten Vernehmlassung. Diese bildet ein wesentliches Element der Partizipation in schweizerischen Gesetzgebungsverfahren:<sup>112</sup> der Entwurf der geplanten Rechtsnorm wird öffentlich aufgelegt und Behörden sowie Verbände und Organisationen werden direkt zur Stellungnahme eingeladen. Damit wird sichergestellt, dass auch Interessen ermittelt werden, die den einzelnen Fachpersonen nicht bekannt waren. Im Anschluss an die Vernehmlassung werden die Anträge bewertet und finden somit direkt oder indirekt Eingang in die Planung. Denn auch ein nicht berücksichtigter Antrag führt dazu, dass ein Konfliktpunkt identifiziert und nochmals geprüft wird. Die Entscheidungsbegründung erfolgt dann entweder im Regierungsbeschluss oder, ausführlicher, in einem Mitwirkungsbericht.<sup>113</sup>

Die beschränkte Reichweite der Richtplanung wird auch dadurch unterstrichen, dass gegen einen Richtplan keine Rechtsmittel ergriffen werden können. Lediglich Kommunen können sich im Rahmen einer Autonomiebeschwerde gegen den Richtplan wehren, wenn sie ihre gesetzlich zugesicherte Autonomie beeinträchtigt sehen. Private können sich nur im Rahmen einer Beschwerde gegen eine Nutzungsplanung (s. u. Kap. 4.4), also indirekt (akzessorisch) gegen einen Richtplaninhalt wehren.

Im kantonalen Richtplan legt die Regierung auch dar, wie sie den Spielraum, der durch Bundes- und Kantonsgesetze gegeben ist, auszunutzen gedenkt. Über das Genehmigungsverfahren kommuniziert die Regierung gegenüber dem Bundesrat diese Auslegung. Umgekehrt erhält damit der Bundesrat die Gelegenheit, dem Kanton unterschiedliche Auffassungen

<sup>110</sup> Wie voranstehend erwähnt, werden die Abwägungsschritte auf allen Ebenen durchgeführt. Da sich die formellen Verfahrensschritte von Kanton zu Kanton unterscheiden, beschränke ich mich im Folgenden auf die Verfahren im Kanton Graubünden.

<sup>111</sup> Die Regierung Graubündens besteht aus fünf Mitgliedern (Regierungsräte), die einzeln und direkt vom Volk gewählt werden. Im Jahresturnus wird ein Regierungsmitglied durch das Kantonsparlament (Grosser Rat) zum Regierungspräsident / zur Präsidentin gewählt (Art. 38ff. KV).

<sup>112</sup> Vernehmlassungen finden nicht nur bei Gesetzgebungsverfahren Anwendung, sondern beispielsweise auch im Sinne von Anhörungen bei Streitfällen oder der Erarbeitung von Leitfäden.

<sup>113</sup> Beispielhaft sei hier der am 20. März 2018 beschlossene Richtplan Siedlung genannt (ARE-GR [2018]).

mitzuteilen. Auf der anderen Seite verschafft die Regierung den Gemeinden Sicherheit darüber, wie ihre kommunalen Planungen von der Regierung in einem Genehmigungsverfahren beurteilt wird.

### **4.3.2 Legitimationsfrage**

In jüngerer Zeit wurden die Stimmen zahlreicher, die verlangten, dass der kantonale Richtplan künftig durch den Grossen Rat beschlossen werden müsste. Dies würde die Abwägungskompetenz von der Regierung zum Parlament verlagern. Begründet wird diese Forderung mit der neuen Rolle des Richtplanes infolge des geänderten RPG. Dadurch enthalte der kantonale Richtplan Festlegungen, die weit in die Eigentumsrechte der Grundeigentümer greifen. Tatsächlich nennt der neue kantonale Richtplan Gemeinden, die über zu große Bauzonenreserven verfügen und weist sie an, diese zu reduzieren. Kommen die Gemeinden dieser Aufforderung nach, müssen sie Bauland in Landwirtschaftsland oder dergleichen umwidmen. Damit geht ein massiver Wertverlust für die Grundstückseigentümer einher. Die eingangs erwähnten Stimmen argumentieren, dass dies eine materielle Enteignung sei und nur durch den Gesetzgeber legitimiert werden könne. Dabei übersehen sie aber, dass diese Legitimation sogar doppelt erfüllt wird:

Wie unter Kap. 4.3.1 erwähnt, legt die Regierung mit dem kantonalen Richtplan nur dar, wie sie die gesetzlichen Vorgaben auszulegen gedenkt. In diesem Falle handelt es sich um Art. 15 II RPG, der klar formuliert, dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind. Diese Bestimmung wurde, wie unter III. 1.1.4 dargelegt, vom Stimmvolk deutlich angenommen. Zudem obliegt es den Gemeinden in der anschließenden Nutzungsplanung, die vom kommunalen Stimmvolk verabschiedet wird, die tatsächlich betroffenen Grundstücke zu bezeichnen.

Ein weiterer Punkt ist, dass die Änderung des Bundesgesetzes eine Folge ungerechter Güterverteilung war. Wenn sich nun die Profiteure dieser ungerechten Verteilung beklagen, können sie dabei keine Gerechtigkeitsansprüche geltend machen. An dieser Stelle knüpfe ich auch nochmals an das Eigentumsrecht nach Locke an.<sup>114</sup> Dieser sagt, dass jeder Mensch ein Recht auf das hat, was er sich erarbeitet hat. Wenn nun der Besitzer einer Landwirtschaftsparzelle am Dorfrand über Nacht reich wird, weil diese durch einen planerischen Akt der Gemeinde zu Bauland wird und damit eine Wertsteigerung von vier Franken auf 600 Franken pro Quadratmeter erfährt, so kann der Eigentümer auch nicht den Verlust des Geldwertes seines Aufwandes zu seinen Gunsten anführen.

## **4.4 Nutzungsplanung**

---

<sup>114</sup> Locke (1689) II, §26.

#### **4.4.1 Abwägungspraxis**

Die Nutzungsplanung ist im Unterschied zur Richtplanung für jedermann verbindlich. In der Regel wird sie von der betroffenen Gemeinde erlassen und legt die zulässigen Bodennutzungen auf dem Gemeindegebiet sowie das zulässige Maß der baulichen Nutzung in den Bauzonen fest. Bei den Festsetzungen sind die Gemeinden frei, soweit die Inhalte nicht gegen übergeordnetes Recht verstoßen. Die Planungshoheit kommt der Gemeinde zu. Das bedeutet, sie entwirft die einzelnen Planungsinstrumente, wie das Baugesetz oder die Zonen- oder Gestaltungspläne. Da dies einiges Fachwissen bedarf, welches nur größere Städte »in house« zur Verfügung haben, wird mit der Planung ein Fachbüro beauftragt, welches der Planungsbehörde, in der Regel der Gemeindevorstand, zuarbeitet.

Wie auch bei der Richtplanung wird der Planungsentwurf für die Mitwirkung der Öffentlichkeit aufgelegt. Die Fachbehörden werden im Rahmen der kantonalen Vorprüfung durch das ARE-GR angehört. Dabei treten vielfach bereits erste Interessenskonflikte hervor. Diese werden durch das ARE-GR abgewogen und der Gemeinde eröffnet. Dann obliegt es wieder der Gemeinde, die Planung auf Basis dieser Rückmeldungen anzupassen. Beschlossen wird die Nutzungsplanung vom Stimmvolk der betroffenen Gemeinde, entweder an einer Gemeindeversammlung in kleineren Gemeinden oder an der Urne. In letzterem Falle wird die Planung vielfach zuerst noch dem Gemeindeparlament zum Beschluss vorgelegt.

Um den Stimmberechtigten offenzulegen, welche Gründe zu der vorgelegten Planung geführt haben, welche Konflikte bestehen und wie diese gelöst wurden oder werden sollen, muss der Abwägungsprozess im Planungsbericht erläutert und der Entscheid begründet werden. Anschließend muss die Planung durch die Kantonsregierung genehmigt werden. Hier wird erneut eine Vernehmlassung bei den Behörden durchgeführt, zudem haben Dritte die Möglichkeit gegen den Beschluss Beschwerde zu erheben. Sollte die Planung gegen übergeordnete Interessen verstoßen, wird hier erneut eine Abwägung vorgenommen. Die Publikation dieses Abwägungsprozesses respektive dessen Begründung erfolgt im Regierungsbeschluss. Gegen diesen Entscheid können, im Unterschied zum Richtplan, Rechtsmittel ergriffen werden und letztinstanzlich kann er vom Bundesgericht überprüft werden.

#### **4.4.2 Ethische Beurteilung**

Aufgrund der Komplexität der Planungen sowie deren antizipatorische Wirkung (der Planungshorizont wird mit ca. 15 Jahren veranschlagt), ist regelmäßig festzustellen, dass der einzelne Stimmberechtigte nicht in der Lage ist, sich ein klares Bild über den Sachverhalt und dessen Wirkung zu

machen. Dementsprechend kommt der transparenten Begründung der Abwägung, wie sie von den Fachleuten und den politischen Gremien vorbereitet wird, eine herausragende Rolle zu. Vielfach fehlt es aber gerade an der Transparenz. Einerseits mag dies aus Kostengründen geschehen, da das Verfassen der Begründung zeitintensiv ist; andererseits steht häufig die Angst im Raum, den Stimmbürger oder die Stimmbürgerin mit zu viel Text abzuschrecken. Beide Gründe sind verständlich, aber meines Erachtens keine akzeptablen Rechtfertigungen.

Durch intransparente Entscheide entstehen nicht selten langfristig mehr Kosten für die Allgemeinheit, wie das Beispiel des Gewässerraumes gezeigt hat. Die Abschreckung mag bei manchen Bürgern zutreffen. Aus dieser Angst heraus aber allen Bürgern die Möglichkeit zu verwehren, sich ein umfassendes Bild über die Abstimmungsvorlage zu machen, ist in meiner Beurteilung eine unzulässige Einschränkung der demokratischen Grundrechte und implizit des Autonomieprinzips: werden dem Stimmbürger, der Stimmbürgerin die Entscheidungsgründe vorenthalten, wird ihm die Freiheit genommen, selber zu entscheiden, welche Informationen er für seine individuelle Entscheidungsfindung als relevant erachtet und lesen möchte.

Die Nutzungsplanung durch das Stimmvolk beschließen zu lassen, beurteile ich aufgrund ihres tiefen Eingriffs in die Grundeigentumsrechte im Wesentlichen als richtig. Schließlich wird hier abschließend geregelt, was auf welchem Stück Boden gemacht und gebaut werden darf – wer also einen normativen Anspruch geltend machen kann. Dies muss meiner Meinung nach durch das Kollektiv entschieden werden. Die direkte Abstimmung kann aber zu unethischen Entscheidungen führen. Dies kann ohne böse Absicht wegen der komplexen und für den Laien unabsehbaren Wirkungszusammenhänge geschehen. So können Vorhaben, die aus lokaler Sicht unproblematisch erscheinen, in der Masse auf überregionaler Sicht zu größeren Problemen führen.

Diesem Problem wird die Genehmigungspflicht durch die Regierung entgegengestellt. Der Regierung kommt hier die Aufgabe zu, die Abstimmung und damit den Abwägungsprozess im Lichte der übergeordneten normativen Ansprüche zu prüfen. Dabei kann sie aber nur die gefällte Entscheidung prüfen, nicht aber die Planung selber übernehmen.<sup>115</sup> Während die Gemeindebevölkerung im Sinne der Knappheitsmaxime agiert, übernimmt die Regierung die Prüfung im Sinne der Integrationsmaxime.

---

<sup>115</sup> Art. 49 II KRG

## 4.5 Baubewilligung

Die unterste Stufe der Raumplanung bildet die Baubewilligung.<sup>116</sup> Während bei den vorherigen Planungsebenen die Leitplanken für eine gewünschte räumliche Entwicklung zu setzen, ist auf dieser Ebene nun zu prüfen, ob ein konkretes Vorhaben der gewünschten Entwicklung entspricht. Grundsätzlich unterscheiden sich Baugesuche in zwei Gruppen: Diejenigen, welche Vorhaben in den Bauzonen betreffen und solche außerhalb. Konflikträchtiger bezüglich der Prinzipien der Raumplanung sind hier die *Bauten und Anlagen außerhalb der Bauzonen* (kurz BAB genannt; das Gegenstück sind die BIB). Selbstverständlich ist mir bewusst, dass auch BIB ein nicht zu unterschätzendes Konfliktpotenzial bergen, vor allem mit Nachbarn. Doch geht es mir hier um die Prinzipienkonflikte und jede BAB verstößt allein durch die Tatsache, dass sie außerhalb der Bauzone errichtet wird, gegen das Trennungsprinzip (s. o. III. Kap. 2.2.3). Daraus ergibt sich, dass jede BAB-Bewilligung eine Abwägung und somit eine unechte Lösung erfordert (s. II. Kap. 3). Aus diesem Grunde sind die BAB-Verfahren für die vorliegende Arbeit spannender, weshalb ich mich im Weiteren auf sie beschränke.

Zuständig für die Erteilung der Baubewilligung sind in Graubünden die Gemeinden. Allerdings handelt es sich bei den BAB um eine Bundesaufgabe,<sup>117</sup> deren Vollzug an die Kantone delegiert wurde. Daher ist in Graubünden die zuständige Fachstelle das ARE-GR.<sup>118</sup> Damit zeichnet der Amtsleiter des ARE-GR im BAB-Verfahren für die Abwägung verantwortlich. Die Entscheide werden von den zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern, den sogenannten Kreisplanerinnen und Kreisplanern, in Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst vorbereitet. Bevor das Gesuch aber zum ARE-GR gelangt, muss die kommunale Baubehörde prüfen, ob das Vorhaben aus ihrer Sicht den Anforderungen genügt.<sup>119</sup> Damit findet der Abwägungsprozess hier zweifach statt: zuerst durch die kommunale Baukommission, anschließend durch die kantonale Fachstelle (ARE-GR).

### 4.5.1 Ethische Beurteilung

Im Baubewilligungsverfahren ist der Rahmen des Zulässigen vergleichsweise eng gefasst. Das Stimmvolk hat seinen Willen darüber, welche Nutzungen und baulichen Maße wo zulässig sind, bereits im Rahmen der Nutzungsplanung kund getan. Entsprechend ist es meines Erachtens legitim, die Abwägung einem Amt zuzuweisen. Dies nicht zuletzt aufgrund dieser zweistufigen Abwägung, zuerst durch die kommunale Baubehörde und anschließend durch die Fachstelle. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass sich

---

<sup>116</sup> In Deutschland werden Baubewilligungen Baugenehmigungen genannt. In Graubünden wird unterschieden zwischen Genehmigungen, die durch die Regierung erteilt werden und Bewilligungen, die von Gemeinden oder kantonalen Ämtern erteilt werden.

<sup>117</sup> BGE 139 II 271 E. 9.1f. mit Hinweisen auf 112 1b 70 E.4b.

<sup>118</sup> Art. 1 i. V. m. Art. 49 I KRVO

<sup>119</sup> Art. 47 I KRVO



die Baubehörden (je nach Gemeinde ist dies entweder die Baukommission oder der Gemeindevorstand) in jedem Falle aus direkt gewählten Vertretern und Vertreterinnen aus der Gemeindebevölkerung zusammensetzen. Diese prüfen das Baugesuch hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere ob es der lokalen Bewilligungspraxis entspricht. Dabei beurteilen sie aber auch, ob das Vorhaben den Vorstellungen der lokalen Bevölkerung, mithin deren sittlichen Vorstellungen entspricht. Am deutlichsten zeigt sich das bei der Beurteilung der Gestaltung. Die stete Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Graubünden hat verschiedentlich klar dargelegt, dass die Gestaltung in erster Linie Sache der Gemeinden ist. Die kantonalen Instanzen, in diesem Falle das ARE-GR, haben sich hier in Zurückhaltung zu üben.

Dem ARE-GR kommt aber eine bedeutende Rolle bei der Beurteilung, wie mit dem a priori vorhandenen Prinzipienkonflikt (Trennungsgrundsatz contra Baubewilligung) umgegangen wird, zu. Das ARE-GR hat hier also insbesondere die Aufgabe, zu prüfen, ob sich das Vorhaben auf normative Ansprüche berufen kann, die ein Verstoß gegen das Trennungsprinzip rechtfertigen und ob etwaige Auflagen zur Minimierung der Beeinträchtigung zu treffen sind.

Die Ermittlung der betroffenen Interessen erfolgt auch hier über die Vernehmlassung, bei der die relevanten Fachstellen zur Stellungnahme eingeladen werden. Ist das Vorhaben unstrittig und erfüllt die rechtlichen Vorgaben, wird auf eine umfangreiche Begründung bzw. Darlegung der Abwägung verzichtet; der Verweis auf die Rechtsgrundlage muss genügen. Diese Praxis ist meines Erachtens auch gerechtfertigt. Schließlich hat der Gesetzgeber auf Bundesebene hier eine grundlegende Abwägung bereits vorgenommen und beispielsweise gestattet, dass Ökonomiegebäude in der Landwirtschaftszone grundsätzlich zulässig sind. Anders verhält es sich bei strittigen Vorhaben. Hier ist eine transparente Darlegung der Abwägungsgründe unerlässlich. Für gewöhnlich erfolgt diese entweder im Bewilligungsentscheid oder im Vorfeld durch Gespräche mit den Interessensvertreterinnen und -vertretern oder mittels Schriftenwechsel. Diese Varianten sind meines Erachtens durchaus legitim, solange für die Parteien nachvollziehbar ist, wieso ihre normativen Ansprüche in der Abwägung unterliegen. Sollte die unterliegende Partei mit der Abwägung nicht einverstanden sein, kann sie dies gerichtlich überprüfen lassen.

#### **4.6 Informelle Planungen**

Aus der Natur der informellen Planung ergibt sich, dass es hier keine Vorschrift darüber gibt, wer die Abwägung vornimmt. In der Regel wird dies aber auch hier durch Fachpersonen vorbereitet, z.B. im Rahmen eines Gutachtens oder einer Testplanung. Die Entscheidung über die Abwägung

unterliegt den jeweiligen Auftraggebern – allerdings nur solange, bis der Planung auch eine Umsetzung folgen soll. Sodann ist sie in eines der voranstehend genannten Rechtsinstitute zu überführen. Letztlich obliegt die Entscheidung über den Abwägungsprozess also auch bei den informellen Planungen den formell bestimmten Institutionen. Damit gelten also letzten Endes auch wieder die vorangehend aufgezeigten Abwägungsverfahren.

## IV Praxisbeispiele

In den vorangegangenen Teilen II und III habe ich die jeweiligen Theorien zur Konfliktlösung in der Ethik und der Raumplanung dargestellt. Zwar habe ich diese Erläuterungen mit Beispielen ergänzt, dies aber zum Zwecke der Illustration und für ein besseres Verständnis. In diesem Teil werde ich anhand zweier Beispiele aus der Praxis die vorangehenden Theorien erläutern und prüfen, ob der Planungsalltag den verlangten Standards Rechnung trägt.

### 1 Praxisbeispiel Personalwohnhäuser

#### 1.1 Ausgangslage

In den Jahren 1945/46 wurde für die Angestellten der Psychiatrischen Klinik Graubünden (Klinik Waldhaus) in Chur die Siedlung »Wohnkolonie Waldhaus« errichtet. Die Siedlung umfasst 12 Einfamilienhäuser, die zwischenzeitlich nicht mehr für die Psychiatrischen Dienste Graubünden (PDGR) benötigt und auch an Dritte, also nicht bei den PDGR Tätige, vermietet werden.<sup>120</sup>

Das der Siedlung zu Grunde liegende städtebauliche Konzept sah vor, die Siedlung in den damals noch unverbauten, landwirtschaftlich genutzten Hangfuß einzufügen und nicht in Konkurrenz zum Hauptgebäude der Klinik zu treten. Dazu wurde der Außenraum im Sinne eines »Bongerts«, also einer Streuobstwiese, mit vermeintlich zufällig angeordneten Bäumen gestaltet. Die Gebäude selber wurden gemäß den damals neuen Richtlinien für den sozialen Wohnungsbau errichtet, welche das Einfamilienhaus als die gerechteste Wohnform betrachtete.<sup>121</sup>

Heute sind die Gebäude mangels Unterhalt in einem schlechten Zustand; zudem sind weder die Grundrisse noch die Infrastruktur zeitgemäß, beispielsweise fehlt es an einer Zentralheizung. Der Kanton Graubünden als Eigentümer der Gebäude beabsichtigte daher, die Gebäude abzureißen und das annähernd zwei Hektar umfassende Areal einer neuen Überbauung zuzuführen. Hierzu wurde eine Überbauungsstudie in Auftrag gegeben, die eine deutlich höhere Ausnützung des Areals mit bis zu 14 Mehrfamilienhäusern vorschlägt.<sup>122</sup> An dieser Stelle sei noch erwähnt, dass es sich hier um einen Südhang handelt, der ganzjährig von der Sonne beschienen wird, was in Chur nicht überall der Fall ist. Auch weist das Quartier eine Sozialstruktur auf, die umgangssprachlich als »besser« bezeichnet wird. Eine neue Überbauung würde also den öffentlichen Haushalt deutlich aufbessern.

---

<sup>120</sup> Seifert-Uherkovich (2017). 3ff.

<sup>121</sup> a.a.O. 13f.

<sup>122</sup> Zindel et al. (2010).

Das *Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung* (ISOS) weist für das Areal das Erhaltungsziel A (für die Gebäude)<sup>123</sup> bzw. a (für die Gärten) aus.<sup>124</sup> Das bedeutet, dass aus architekturhistorischer Sicht ein Abbruch der Gebäude oder eine wesentliche Änderung der Gärten unzulässig ist.<sup>125</sup> Das Inventar für sich ist aber nicht direkt verbindlich, sondern stellt nur ein Fachgutachten dar, welches im Rahmen der Nutzungsplanung umzusetzen ist. Die Planungsbehörde muss dies aber nicht eins zu eins umsetzen, sondern kann aufgrund einer Interessenabwägung abweichen.<sup>126</sup>

Im Zuge der weiteren Planung wurde von Seiten der Denkmalschutzbehörde, der Denkmalpflege Graubünden (DPG), ein Gutachten über den kulturhistorischen Wert der Kolonie »Waldhaus« in Auftrag gegeben. Dieses kommt zum Schluss, dass die Siedlung ein typischer Zeitzeuge des sozialen Wohnungsbaus der Nachkriegszeit sei. Das Ideal der Gartenstadt wurde hier in Zeiten des Mangels beispielhaft umgesetzt und ist bis heute unverfälscht erhalten geblieben. Daher besteht aus kulturhistorischer Sicht ein hohes Interesse am Erhalt der Wohnkolonie. Allerdings sagt das Gutachten auch, dass die Gebäude in keiner Weise heutigen Wohnstandards entsprechen. Zudem sei die Bausubstanz aufgrund unterlassener Unterhaltsarbeiten der vergangenen Jahre in einem miserablen Zustand. Aus pragmatischen Überlegungen sei daher auch der Abbruch und Ersatz der Gebäude denkbar, sofern dieser in hoher Qualität und unter Beibehaltung der städtebaulichen Situation erfolgt.<sup>127</sup>

Dieses Gutachten wurde nun als Anlass genommen, eine raumplanerische Interessenabwägung durchzuführen. Da der Kanton als Grundeigentümer auftritt, wurde ein unabhängiges Planungsbüro beauftragt, ein Gutachten bezüglich der Interessenabwägung zu erstellen.

## 1.2 Gutachten zur Interessenabwägung

Aufgrund des oben dargelegten Interessenskonflikts bestand eine Planungsunsicherheit für die kantonale Liegenschaftsverwaltung, weil nicht klar war, ob der Abbruch tatsächlich zulässig ist. Folglich wollte sie eine raumplanerische Interessenabwägung durchführen lassen und beauftragte ein Planungsbüro mit einem entsprechenden Gutachten. Selbiges ermittelte folgende Interessen:

---

<sup>123</sup> ISOS Chur (1991). B 0.31ff.

<sup>124</sup> ISOS Chur (1991). U-Zo XXXIII.

<sup>125</sup> Bundesamt für Kultur (2011). 4.

<sup>126</sup> Leimbacher (2012). 19.

<sup>127</sup> Seifert-Uherkovich (2017). 20f.

### 1.2.1 Interessenermittlung

Dem Ziel der haushälterischen Bodennutzung und daraus abgeleitet dem Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen würde mit einer neuen Überbauung Folge geleistet. Darüber hinaus müsse Chur als ein bedeutender Wirtschaftsstandort über ein attraktives Wohn- und Arbeitsangebot verfügen. Sonst wäre die Stadt langfristig nicht wettbewerbsfähig. Aus dem kantonalen Richtplan geht zudem hervor, dass das betreffende Areal ein Mobilisierungspotenzial<sup>128</sup> darstellt. Des Weiteren wurde im Zuge der Gesamtrevision der Stadtplanung Chur im Jahr 2006 das Stimmvolk eine vollständige Umzonung der Wohnkolonie von der »Zone für öffentliche Bauten und Anlagen« in die »Wohnzone 2« beschlossen. Dies zeige, dass die Stimmbevölkerung will, dass das Areal als Wohnraum genutzt wird. Die im gleichen Zuge beschlossene Quartierplanpflicht<sup>129</sup> zeitige zudem, so das Gutachten, dass die Stimmbürger und -bürgerinnen eine hohe gestalterische Qualität verlangen.<sup>130</sup>

Die Altstadt von Chur sowie die historischen Quartiere außerhalb der Altstadt sind laut ISOS Ortsbilder von nationaler Bedeutung. Allerdings wurde das ISOS für die Stadt Chur nie abgeschlossen und daher auch nicht in Kraft gesetzt. Demnach sind die Siedlung sowie deren Umgebung als bedeutendes kulturhistorisches Zeugnis integral zu erhalten. Bezug nehmend auf das Gutachten der Denkmalpflege stellt das raumplanerische Gutachten fest, dass die Gebäude nicht mehr zeitgemäß seien und daher der Ersatz möglich sei. Mit einem Architekturwettbewerb sei die nötige Qualität sicherzustellen – in der Auslobung sei explizit der Erhalt der Siedlung als Möglichkeit zu nennen. Zudem stellt das Gutachten fest, dass für die Siedlung Waldhaus keine Schutzbestimmungen in der Stadtplanung vorgeschrieben wurden.<sup>131</sup>

### 1.2.2 Interessenabwägung

Das Gutachten stellt fest, dass im architekturhistorischen Gutachten empfohlen wird, die Gebäude als »erhaltenswert«<sup>132</sup> zu qualifizieren. Mit diesem Rechtsbegriff wird der Abbruch und Ersatz unter strengen Auflagen zur Gestaltung ermöglicht. Damit würde den Forderungen von Bund und Kanton zu verdichtetem Bauen gerecht. Um den Anforderungen des ISOS gerecht zu werden, müsse ein Wettbewerb durchgeführt und ein Quartierplan erlassen werden.

<sup>128</sup> Der Begriff Bauzonen-Mobilisierung ist m.E. unglücklich gewählt, versteht man doch unter Mobilisierung, dass etwas bewegt resp. beweglich gemacht wird. Hier ist aber gemeint, dass die Fläche einer zonengemäßen Bestimmung zugeführt wird – bei Bauzonen also überbaut werden.

<sup>129</sup> Mit dem Quartierplan kann die Gemeinde die baurechtlichen Bestimmungen der Nutzungsplanung konkretisieren. Dieser wird nicht vom Stimmvolk beschlossen, sondern vom Gemeindevorstand. In Chur ist dies der Stadtrat, welcher nicht mit dem Stadtparlament, dem Gemeinderat, verwechselt werden darf. Der Stadtrat besteht in Chur aus drei direkt gewählten Stadträten, die vergleichbar mit Bürgermeistern in Deutschland sind; der Stadtpräsident als Primus inter pares kann mit der Rolle des Oberbürgermeisters verglichen werden. Der Stadtrat muss Beschlüsse in corpore fassen; der Stadtpräsident hat keine Weisungsbefugnis gegenüber den anderen Stadträten.

<sup>130</sup> Bischofberger (2017). 4.

<sup>131</sup> a.a.O. 5f.

<sup>132</sup> Art. 76 BauG

Das Gutachten kommt zum Schluss, dass in diesem Falle kein Zielkonflikt vorliege; es müssten lediglich bei der weiteren Planung unterschiedliche Interessen beachtet werden, namentlich die Sicherung der architektonischen und städtebaulichen Qualität mittels Wettbewerb und deren rechtsverbindlicher Umsetzung in einem detaillierten Quartierplan.

### **1.3 Beurteilung des Abwägungsprozesses**

Meines Erachtens ist der hier dargestellte Abwägungsprozess als mangelhaft zu bezeichnen. Die betroffenen Interessen wurden nicht vollständig ermittelt, stattdessen ging man direkt auf den offensichtlichen Konflikt zwischen Innenentwicklung und Denkmalschutz ein. So blieben die Interessen der heutigen Bewohner unberücksichtigt. Es ist unklar, ob diese einem Abbruch ihrer heutigen Wohnungen zustimmen oder nicht. Dies scheint prima facie auch unerheblich, handelt es sich hier nur um Mieter, nicht aber um Eigentümer. Erweitert man allerdings den Fokus, kommt hier eine weitere Komponente ins Spiel, nämlich der Erhalt erschwinglichen Wohnraumes. Da Chur ein überdurchschnittliches Mietniveau aufweist,<sup>133</sup> ist kostengünstiger Wohnraum nicht einfach zu finden; an attraktiven Sonnenlagen, wie an der Siedlung Waldhaus, sind diese quasi inexistent. Mit der geplanten Überbauung wird der Segregation Vorschub geleistet. Damit verstößt die Planung zu einem gewissen Grad gegen die Integrationsmaxime, wird doch unser Wertgefüge als demokratischer, sozialer Staat unterminiert. Zugleich verstößt der Mangel an erschwinglichem Wohnraum gegen die Normenmaxime. Schließlich gibt es einen normativen Anspruch auf zeitgemäßen Wohnraum. Das Problem wäre nicht vorhanden, würde Chur über ausreichend bezahlbaren Wohnraum verfügen. Dabei ist nicht der Mangel an Wohnraum die Ursache; Chur weist eine überdurchschnittliche Wohnbautätigkeit im Vergleich zum Bevölkerungswachstum auf.<sup>134</sup>

Des Weiteren wurde hier bereits ein Fehler im Zuge des architekturhistorischen Gutachtens gemacht. Ziel eines solchen Gutachtens ist, eine fachspezifische Beurteilung des Bestandes vorzunehmen. Liest man das Gutachten, wird deutlich, dass die Wohnsiedlung Waldhaus ein außerordentlicher Zeitzzeuge darstellt, nicht nur architekturhistorisch und städtebaulich, sondern auch soziohistorisch. Entsprechend erwartet man am Ende die Forderung nach einer integralen Unterschützstellung, wie dies auch im ISOS postuliert wird. Das Gutachten ignoriert aber aus »pragmatischen Überlegungen«<sup>135</sup> die eigenen Argumente und verlangt nur, dass der Ersatz mit hoher Qualität zu erfolgen hat. Dabei greift es der eigentlichen Interessenabwägung voraus.

---

<sup>133</sup> Wüest & Partner (2018). 13.

<sup>134</sup> ebd.

<sup>135</sup> Seifert-Uherkovich (2017). 21.

Dieser Fehler hätte, so meine ich, im Rahmen des zweiten, des raumplanerischen Gutachtens, aufgefangen werden können, indem man die *pragmatischen Überlegungen* außer Acht gelassen und lediglich die fachlichen Ausführungen zu Rate gezogen hätte. Dies erfolgte aber nicht, weshalb das Gutachten auch keinen Zielkonflikt erkennt – obwohl hier ein Prinzipienkonflikt vorliegt. Auch überzeugt meines Erachtens der Verweis auf die Umzonung des Areals in die Wohnzone bei der Revision der Stadtplanung 2006 nicht. Ich bin der Meinung, dass aus diesem Planungsakt keine Legitimation für den Abbruch abgeleitet werden kann. Schließlich stand damals der Abbruch nicht zur Diskussion und mit der Umzonung wurde lediglich die Planung der faktisch bereits erfolgten Nutzungsänderung von Personalwohnungen hin zu Privatwohnungen angepasst. Auch wurde im damaligen Planungs- und Mitwirkungsbericht<sup>136</sup> vom Dezember 2006 nicht dargelegt, dass die Umzonung zum Zwecke des Abbruchs und Ersatzes geschieht – das Areal wurde nämlich nicht explizit erwähnt.<sup>137</sup>

Der eigentliche Abwägungsfehler beginnt meines Erachtens aber bereits im Zuge der Stadtplanungsrevision 2006, welche die Vorgaben des ISOS hätte umsetzen müssen. Damals wäre eine bewusste Auseinandersetzung mit den Anliegen des Denkmalschutzes und den anderen relevanten Interessen, sprich die Entwicklung des Areals mit neuen Gebäuden und höheren Dichten, möglich und nötig gewesen. Diese hätte transparent im Planungsbericht dargelegt werden müssen, um so den Stimmberechtigten eine ausgewogene und begründete Entscheidung zu ermöglichen. Dieser Planungsfehler sollte nun, zehn Jahre später, durch Gutachten geheilt werden. Das Beispiel zeigt, dass der Abwägungsprozess weder ethischen noch fachlichen Anforderungen genüge getan hat. Aufgrund der kulturhistorischen Bedeutung der Siedlung kann eine Abwägung meiner Meinung nach nicht auf Stufe des Baubewilligungsverfahrens erfolgen, sondern hätte durch den Souverän behandelt werden müssen.

## 2 Praxisbeispiel Femme de Vals

### 2.1 Ausgangslage

Das rund 1000 Einwohner zählende Bergdorf Vals befindet sich auf ca. 1250 m über dem Meer in einem Seitental der Surselva. Abseits der touristischen Zentren verfügt es über ein kleines Skigebiet und über eine Therme.

---

<sup>136</sup> Der Planungs- und Mitwirkungsbericht ist nach Art. 47 RPV zwingender Teil jeder Planungsrevision (s. auch Teil III. Kap. 4.4.1).

<sup>137</sup> Stadt Chur (2006).

Die Felsentherme ist international bekannt, da sie von Pritzker-Preisträger Peter Zumthor entworfen und gebaut wurde. Neben dem Tourismus finden die Einheimischen ihr Auskommen bei der Valsler Mineralquellen GmbH, welche das Mineralwasser aus Vals international vertreibt. Darüber hinaus ist die Natursteinproduktion bedeutend.<sup>138</sup>

War die Therme und das dazugehörige Hotel bis 2012 eine Unternehmung in Händen der Gemeinde, befindet sich das Unternehmen heute in privater Hand. Der neue Eigentümer ließ zuerst das in die Jahre gekommene Hotel erneuern und lud hierzu diverse Stararchitekten ein, einzelne Zimmer neu zu gestalten. Darüber hinaus sollte ein zusätzliches Hotelgebäude errichtet werden. Mit dem Entwurf wurde erneut ein Pritzker-Preisträger, Thom Mayne, betraut. Ziel des Betreibers war, das beste Hotel Europas im Segment Fünf-Sterne-Plus zu errichten. Als Alleinstellungsmerkmal sollte es sich mit ca. 400 Metern Höhe um das höchste Gebäude des Kontinents handeln. Zielgruppe des »Femme de Vals« genannten Projekts sollen die sogenannten HNWI (High Net Worth Individuals mit einem frei verfügbaren Einkommen von mehr als einer Million US-Dollar) sein, die sich Zimmerpreise von 1000 bis zu 25 000 Franken die Nacht leisten können.<sup>139</sup> Die Vorstellung des Projekts fand medienwirksam in New York City statt, was dem Vorhaben eine Berichterstattung in den internationalen Medien bescherte. Nur kurze Zeit später brachten sich Nichtregierungsorganisationen für den Landschaftsschutz (NGO) in den nationalen Medien gegen das Vorhaben in Stellung.<sup>140</sup>

Dieser Wolkenkratzer sollte in der Kurbetriebszone errichtet werden, welche zwar keine Höhenbeschränkung kennt, aber eine Ausnutzungsziffer von 1,7.<sup>141</sup> Folglich kann dieses Vorhaben nur nach vorheriger Anpassung der Nutzungsplanung bewilligt werden. Diese Anpassung bedarf, wie in Teil III. Kap. 4.4.1 erläutert, neben einem Beschluss des Valsler Stimmvolkes auch einer Genehmigung der Regierung. Da sich der Gemeindevorstand grundsätzlich für das Vorhaben aussprach, konnte eine Planungsvorlage ausgearbeitet werden, welche dem ARE-GR zur Vorprüfung nach Art. 12 KRVO eingereicht wurde. Mit der Vorprüfung wurde die Interessenermittlung und -abwägung, wie sie von der Gemeinde durchgeführt wurde, überprüft und teilweise durch die Rückmeldungen der Vernehmlassung ergänzt. Zum anderen musste der Kanton Stellung beziehen, ob er solch ein Vorhaben als genehmigungsfähig erachtet.

---

<sup>138</sup> Vals (2018)

<sup>139</sup> Wainwright (2015)

<sup>140</sup> anstelle vieler SRF (2015).

<sup>141</sup> Die Ausnutzungsziffer (AZ) gibt die zulässige Geschossfläche im Verhältnis zur (anrechenbaren) Grundstücksfläche an. Eine AZ von 1,7 bedeutet, dass auf einem Grundstück von 500 m<sup>2</sup> ein Gebäude mit einer Geschossfläche von 850 m<sup>2</sup> errichtet werden darf. Die Geschossfläche ist nicht mit der Grundfläche zu verwechseln. Letztere ist sozusagen der Fußabdruck des Gebäudes und ist nur bei eingeschossigen Gebäuden mit der Geschossfläche identisch.



## 2.2 Interessenermittlung

Im Zuge der kantonsinternen Vorprüfung wurden zwar auch wenige weitere Interessen ermittelt, die im Planungsbericht der Gemeinde noch nicht genannt wurden – beispielsweise die Notwendigkeit einer speziellen Einheit der Dorffirewehr für die Brandbekämpfung in Hochhäusern. Die wesentlichen Interessenskonflikte wurden aber bestätigt respektive vertieft abgeklärt. Im Folgenden lege ich diese Konflikte, wie sie im Vorprüfungsbericht des ARE-GR erläutert wurden, in stark gekürzter Form dar.

### 2.2.1 Grundwasser

Unter dem Standort des Hochhauses verlaufen in unterschiedlichen Tiefen Aquifer, welche die Mineralwasserquellen der Valser Mineralquellen GmbH speisen. Bei einer normalen Überbauung werden diese nicht beeinträchtigt. Aufgrund der Höhe des Gebäudes ist aber ein Fundament mit Tiefpfählen von 70 bis 140 Metern Tiefe erforderlich, was die Aquifer beeinträchtigen könnte. Damit besteht ein möglicher Konflikt mit dem Grundwasserschutz.<sup>142</sup>

### 2.2.2 Landschaftsschutz

Das Valsertal wird als alpine Kulturlandschaft wahrgenommen, die auch heute noch stark von der traditionellen Landwirtschaft und von natürlichen Gegebenheiten gestaltet wird. Es ist ein Inbegriff karger Kulturlandschaften. Das Schonungsprinzip sowie die Naturschutzgesetzgebung verlangen, dass Natur und Landschaft soweit als möglich geschont werden. Dieses Vorhaben werde in der Landschaft als dominierend und als Fremdkörper wahrgenommen. Allerdings zeigt eine Sichtbarkeitsanalyse, dass das Hotelprojekt nur innerhalb der Gemeinde Vals sichtbar ist – 400 Meter sind für ein Gebäude zwar hoch, nicht aber im Vergleich zu den umgebenden Bergen, welche das Dorf um 800 bis 2000 Meter überragen.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> Die Abklärungen zum Grundwasserschutz wurden durch das Amt für Natur und Umwelt Graubünden (ANU) durchgeführt.

<sup>143</sup> Die Beurteilungen zum Landschaftsschutz wurden durch das ARE-GR unter Berücksichtigung der Stellungnahme des ANU erstellt.

### 2.2.3 Ortsbild

Augenfälliger ist aber der Konflikt mit dem Ortsbild. Von Seiten der Fachstelle für Landschaft und derjenigen für Ortsbild wurde, wie bereits von den NGO nach der Medienmitteilung, eingebracht, dass sich ein Hochhaus nicht in eine hochalpine Landschaft einzufügen vermag. Auch sei die städtebauliche Einpassung nicht gegeben. Die Maßstäblichkeit bricht nicht nur mit derjenigen der bestehenden Hotel- und Thermenanlage, sondern auch mit der des schützenswerten Ortsbilds und der im Tal üblichen Bebauungsstruktur. Einzig die Staumauer des Zervreila-Stausees kann in dieser Größenordnung mithalten. Das Projekt bietet kaum Anknüpfungspunkte an lokal Vorhandenes. Aus dem Blickwinkel des Denkmalschutzes ist einem derart krassen Bruch mit der lokalen und regionalen Bautradition skeptisch gegenüberzustellen. Aus ortsbaulicher Sicht ist insbesondere der Sockel der «Femme de Vals» kritisch zu beleuchten. In Anbetracht der Höhe des Gebäudes gilt es aber auch zu beachten, dass der Sockel aus Sicht des Passanten der für das Dorf wirksamste Gebäudeteil ist. Während der Turm selbst nach oben hinaus sticht, wirkt der Sockel aus Sicht des Passanten wie ein eigenständiges, sehr großvolumiges Gebäude. Damit wird der Dorfeingang in Richtung eines urbanen Städtebaus verändert.<sup>144</sup>

### 2.2.4 Wirtschaft

Motivation für das Projekt waren wirtschaftliche Interessen. Während die Eigentümer ein rentables Hotel betreiben wollen, hat auch die Gemeinde ein volkswirtschaftliches Interesse am Erhalt und der Weiterentwicklung des Tourismus'. Hier konnte sich Vals in den vergangenen Jahrzehnten vor allem durch die Felsentherme aus der Masse der Alpendörfer hervorheben. Um den Anschluss nicht zu verlieren, bedarf es innovativer Projekte, die auch wieder als Alleinstellungsmerkmal dienen. Ohne solche Vorhaben stagniert der Tourismus oder geht zurück. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeitsplätze im Dorf, dessen Wirtschaft zu zwei Dritteln im Tourismus angesiedelt ist. Das führt zu weiterer Abwanderung; dem Dezentralisationsprinzip kann dann nicht Folge geleistet werden.

Beim wirtschaftlichen Interesse kommt eine zweite Seite dazu: Die Valser Mineralquellen GmbH würden bei einer Verunreinigung ihrer Quellen massiven wirtschaftlichen Schaden bis hin zum Existenzverlust erleiden. Entsprechend steht hier das wirtschaftliche Interesse am Erhalt eines etablierten und gesunden Unternehmens gegen ein potenzielles wirtschaftliches Interesse der Hotelbetreiber. Beide Betriebe sind für das Dorf aber von wirtschaftlich Bedeutung. Hier liegt also ein grundlegender Konflikt vor.

---

<sup>144</sup> Die Ausführungen zu den städtebaulichen Einpassungen basieren auf der Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege.

## 2.3 Abwägung

Aufgrund der ermittelten Interessen wurden folgende wesentlichen Konflikte festgestellt: Das wirtschaftliche Interesse contra Grundwasserschutz sowie Ersteres gegen Ortsbild- und Landschaftsschutz. Die beiden Letztgenannten gehen dabei ineinander über, weshalb die Abwägung dieser Punkte zusammengefasst werden können. Dafür wurden unterschiedliche Lösungsansätze vorgeschlagen.<sup>145</sup>

### 2.3.1 Grundwasser contra Wirtschaft

Dieser Konflikt ist vergleichsweise klar zu beantworten. Trinkwasser ist ein existenzielles Gut und genießt daher einen entsprechend hohen Schutz. Dem wirtschaftlichen Interesse kann nur entsprochen werden, wenn eine Beeinträchtigung der Aquifer ausgeschlossen werden kann. Daraus ergibt sich, dass die Planung dem Souverän, also dem Valsler Stimmvolk, erst dann vorgelegt werden kann, wenn diese Bedingung erfüllt ist.

### 2.3.2 Landschaft/Ortsbild contra Wirtschaft

Während der Grundwasserschutz respektive Verunreinigungen klar empirisch messbar sind, ist die Landschaft etwas subjektives. Beispielsweise erleben Bewohner urbaner Gebiete während ihres Skiurlaubes in einem Skigebiet die alpine Landschaft als schöne, weitgehend intakte Naturlandschaft. Für Bewohner eines abgelegenen Bergtales ohne nennenswerten Tourismus ist die selbe Landschaft unnatürlich, anthropogen. Geländeveränderungen und Beschneidungskanonien für die Schneesicherheit, Bergstationen in modernster Architektursprache oder Gebäude für die Gastronomie lassen die Landschaft unnatürlich wirken. Dies zeigt, wie schwierig die Beurteilung dieses Konfliktes ist, zumal in diesem Falle ein Architekt verantwortlich zeichnet, der sein Handwerk beherrscht.

Gegen das Projekt kann vorgebracht werden, dass es sich bei Hochhäusern bzw. Wolkenkratzern um eine originär urbane Gebäudetypologie handle, welche sich weder in das Bergdorf mit seinen steingedeckten Häusern noch in die jahrhundertealte Kulturlandschaft einfüge. Diese Argumente überzeugen indes nicht. Es stimmt zwar, dass Hochhäuser in den großen Metropolen entstanden sind (das erste Hochhaus der Welt wurde 1885 in Chicago errichtet).<sup>146</sup> Doch finden sich heute auch in kleinen Städten oder größeren Gemeinden Hochhäuser.<sup>147</sup> Zudem finden sich auch einige Beispiele größerer Städte die keine Wolkenkratzer vorweisen (z.B. Washington D.C.). Dem entsprechend vermag diese Argumentation nicht zu überzeugen.

---

<sup>145</sup> Der Vorprüfungsbericht des ARE-GR ist derzeit nicht öffentlich zugänglich. Einige Informationen sind aber in der Presse bereits erschienen, beispielsweise in der Südostschweiz (2017).

<sup>146</sup> Das Home Insurance Building, entworfen von William Le Baron Jenney, gilt mit zehn Etagen und einer Gebäudehöhe von 42 Metern als das erste Hochhaus im modernen Sinne (Johnson/Ward [2018]. 75.).

<sup>147</sup> Bereits Ausgang des Tales findet sich neben dem Bahnhof in Ilanz (ca. 2300 Einwohner) ein zwölfgeschossiges Gebäude.

Das Argument, dass mit einem derart hohen Gebäude ein massiver und damit unzulässiger Maßstabssprung von der bestehenden Bebauung zum Neubau besteht, ist ebenfalls nicht überzeugend. Dass es sich um einen massiven Sprung handelt, ist unbestritten. Allerdings lebt das Gebäude, besser gesagt das Hotelkonzept, gerade von diesem Widerspruch und kann gerade daraus auch eine gewisse Faszination ableiten. Mit just dieser Argumentation müsste auch der Eiffelturm als unverträglich für das Pariser Stadtbild qualifiziert werden. In diesem Kontext kommt hinzu, dass für den Blick des Passanten – also auf einer Höhe bis zu zwei Metern – vor allem das 35 m hohe Sockelgebäude eine räumliche Wirkung hat. Dass auf diesem ein im Grundriss deutlich kleinerer, aber 305 m hoher Turm sitzt, nimmt der Passant im Dorf nicht mehr wahr. Die Gesamthöhe wirkt nur auf Distanz, also vor allem bei Wanderungen. Da der Entwurf des Wolkenkratzers eine relativ schlanke Nadel vorsieht, dürfte die Fernwirkung begrenzt sein.

Aus diesen Argumenten lässt sich keine klare Abwägung herleiten, da es sich in erster Linie um eine Frage der (subjektiven) Wahrnehmung handelt. Folglich lässt sich auch keine eindeutige Aussage aus den vorhandenen Rechtsgrundlagen ableiten. Demnach obliegt es dem Souverän der Gemeinde darüber zu befinden, ob ein Wolkenkratzer zu Vals passt oder nicht. Damit sich der einzelne Stimmbürger eine ausgewogene Meinung dazu bilden kann, ist es Aufgabe der Gemeindebehörde, umfassend über Chancen und Risiken eines solchen Vorhabens zu informieren. Der Stimmbürger muss sich im Klaren sein, dass wegen diesem Gebäude möglicherweise ein großer Teil der Stammklientel wegfällt. Gerade die Gäste, die wegen der weitgehend intakten Landschaft nach Vals kommen, könnten durch ein solches Vorhaben vergrault werden. Auch die Frage, was mit dem Gebäude geschieht, sollte das Hotel nicht längerfristig bestehen, muss geklärt werden.

### **2.3.3 Abwägungsergebnis der Vorprüfung**

Aus kantonaler Sicht kann die Abwägung nicht anhand rechtlicher Grundsätze vorgenommen werden. Vielmehr muss das Stimmvolk darüber entscheiden, ob es ein solches Projekt als statthaft empfindet oder nicht. Bevor es aber darüber abstimmen kann, sind zwingend die genannten Fragen zu klären. Mit dieser Argumentation wurde – um es bildlich zu sagen – der Ball wieder vom Kanton an die Gemeinde zurückgespielt.

## **2.4 Ethische Beurteilung**

Bei der Abwägung bezüglich des Grundwasserschutzes war die Gewichtung durch den Gesetzgeber vorgezeichnet. Beim Trinkwasser handelt es sich um ein lebenswichtiges Gut. Würde dies gegenüber ökonomischen Interessen unterliegen, läge ein klarer Verstoß gegen die Integrationsmaxime vor.

Entsprechend ist die Einschätzung, wie sie in der Vorprüfung vorgenommen wurde, aus ethischer Sicht zu unterstützen.

Bei der Frage der Einpassung in die Umwelt (Landschaft und Ortsbild) fehlt eine klare übergeordnete Norm. Zwar ist die Landschaft zu schonen und die Wohnqualität zu sichern, zugleich gilt es aber, die Möglichkeiten für ein wirtschaftliches Auskommen, gerade auch in dezentralen Gebieten, zu schaffen. Dabei handelt es sich um drei gleichrangige Prinzipien der Raumplanung. Ihrer ethischen Herkunft nach unterscheiden sie sich indes. Wie ich oben in Teil III, Kap. 2.2.1 darlege, handelt es sich beim Schonungsprinzip, welches mit den Nachhaltigkeitsprinzip gleichgesetzt werden kann, und beim Dezentralisationsprinzip jeweils um unabgeleitete allgemeinethische Prinzipien. Das Prinzip der hohen Wohnqualität ist hingegen aus dem Nachhaltigkeitsprinzip abgeleitet und doppeldeutiger Natur. Dieser doppeldeutige Charakter tritt, wie ich meine, in diesem Beispiel deutlich hervor. Während eine Siedlung – gleich, ob Dorf oder Stadt – in der Regel nur aus kleinen Puzzleteilen, sprich normalen Gebäuden und Anlagen besteht, führt die schiere Größe des Gebäudes vor Augen, wie wichtig Wohnqualität, also Architektur und Städtebau, für eine attraktive Siedlung sind. Die Wohnqualität spielt also eine nicht zu unterschätzende Rolle beim Streben nach dem guten Leben.

Wie das gute Leben für das Kollektiv definiert ist, muss das Kollektiv auf demokratischem Wege ermitteln (s. II. Kap. 4). Da das Gebäude nur von Valser Territorium sichtbar ist, muss das Kollektiv der Gemeinde Vals darüber befinden, ob es ein solches Vorhaben akzeptiert. Ein Eingreifen des Kantons wäre hingegen dann ethisch statthaft, wäre die Abwägung durch übergeordnete Gesetze vorgegeben oder wenn das Vorhaben bezüglich der städtebaulichen und landschaftlichen Verträglichkeit auch Auswirkungen auf die Nachbargemeinden oder darüber hinaus hätte.

## V Konklusion

In den vorangehenden Ausführungen habe ich dargelegt, dass die Raumplanung, trotz ihrer technischen Herkunft, im Kern angewandte Ethik ist. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass die in der Raumplanung behandelten Interessen normative Ansprüche darstellen. Da normative Ansprüche auch ethische Prinzipien sind, können die Interessen also mit Prinzipien gleichgesetzt werden.

Es konnte aufgezeigt werden, dass die raumplanerische Abwägung in der Theorie den ethischen Standards für die Handhabung unechter Lösungen genügen. Indes muss ich feststellen, dass vielfach die Theorie nicht hinreichend in die Praxis umgesetzt wird. Zwar mag es häufig vertretbar sein, wenn die Gewichtung der Interessen und die eigentliche Abwägung in einem Schritt abgehandelt werden; dies vor allem bei alltäglichen Vorlagen, wie z.B. einer Stallerweiterung im Baubewilligungsverfahren. Ein erheblicher Mangel stellt aber der Verzicht einer transparenten Begründung dar. Dies ist gerade auf Stufe der Nutzungsplanung von großer Bedeutung. Die Raumplanung weist aufgrund ihrer unzähligen Verflechtungen mit anderen Lebens- und Fachbereichen eine hohe Komplexität auf. Die Folgenabschätzung ist gerade für Laien, aber auch für Fachleute nur schwer möglich. Wenn nun der Stimmbürger bzw. die Stimmbürgerin über eine Vorlage und die von der Verwaltung vorgeschlagenen Abwägung befinden muss, ist eine transparente Begründung seitens der Verfasser unabdingbar.

Als Reaktion auf die in der Vergangenheit unterlassene ordentliche Abwägungspraxis wurden diverse Initiativen und Bundesgesetze lanciert, die eine Abwägung auf Stufe der Nutzungsplanung oder Baubewilligungsverfahren weitestgehend einschränken oder gar vollständig untersagen. Dieses Vorgehen mag verständlich sein, ist aber meines Erachtens ebenso unethisch, verletzt es doch die Integrationsmaxime.

Des Weiteren konnte ich feststellen, dass eine Abwägung durch Fachpersonen dann ethisch vertretbar ist, wenn sie entlang der gesetzlichen Normen erfolgt und damit demokratisch legitimiert ist. Dies ist vor allem auf Stufe des Baubewilligungsverfahrens der Fall. Allerdings ist hier der Rahmen des zulässigen durch Bundes- und Kantongesetze sowie die kommunale Nutzungsplanung eng gefasst. Ungleich bedeutender ist aber die Abwägung bei Verfahren außerhalb der Bauzonen, da in den Nichtbauzonen jedes Bauge-such per se einen Konflikt mit dem Trennungsprinzip hervorruft. Eine echte Lösung kann dort nur dann erreicht werden, wenn das Gesuch zurückgezogen wird. Demnach muss hier die Abwägung mit größter Sorgfalt erfolgen. Eine Verlagerung der Abwägungskompetenz hin zum Souverän erachte ich aber als nicht zielführend. Zum einen wurden die Ausnahmetatbestände

ebenfalls durch den Souverän in der Bundesgesetzgebung klar beschrieben; zum anderen hat die gewählte Baukommission ebenfalls ein Vetorecht.

Führen Fachleute die Abwägung durch oder bereiten diese zu Händen der Stimmberechtigten oder der Regierung vor, stellt das Verständnis der Herkunft von Prinzipien und das Wissen über deren unterschiedliche Reichweite eine bedeutende Hilfe dar. Entsprechend sollte der Ethik in der Ausbildung, aber auch im Arbeitsalltag der Raumplaner eine deutlich größere Beachtung geschenkt werden. Ich meine, dass dies die Qualität der Abwägungen verbessern und den diesbezüglichen Missständen der vergangenen Jahrzehnte entgegenwirken könnte. Damit könnte auch der von vielen Planern beklagte Verlust des Abwägungsspielraums rückgängig gemacht werden. Ausgewogenere und transparent begründete Entscheidungen würden zu einem Vertrauensgewinn führen und unsachgemäßen Abwägungsverböten entgegenarbeiten.

Ebenso bietet die Maximenmethode eine große Hilfestellung. Gerade bei schwierigen Abwägungen zu komplexen Beschlussvorlagen besteht die Gefahr, dass man sich in den Details verliert und so im Ergebnis zu Entscheidungen mit ungewollten Wirkungen gelangt. Die Maximenmethode zielt zwar auf den Gesetzgeber ab, doch meine ich, dass sie auch den Raumplanern (und die auf Planung spezialisierten Juristen) dienlich ist, wenn sie eine Vorlage erarbeiten oder beurteilen. Insgesamt kann sie hier helfen, das eigentliche Ziel der Raumplanung nicht aus den Augen zu verlieren: die raumrelevanten Güter mit Gemeinwohlcharakter so zu verteilen, dass wir, die Gesellschaft, ein gutes Leben führen können.





## ANHANG



- Caviezel, G., Giovannini, M.** (2017, 14. November): *Rechtsgutachten: Rechtsfragen und Spielräume im Gewässerraum*. Amt für Natur und Umwelt Graubünden und Amt für Raumentwicklung (Hrsg.). Auf: [www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/Grundlagen/ANU-406-31d\\_Rechtsgutachten\\_Rechtsfragen\\_Spielraeume\\_Gewaesserraum.pdf](http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/Grundlagen/ANU-406-31d_Rechtsgutachten_Rechtsfragen_Spielraeume_Gewaesserraum.pdf) (abgerufen am 21.8.2018).
- Cottier, M.** (2011): *Geschichte der wirtschaftlichen Landesversorgung seit Gründung des Bundesstaates*. Bern: Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (Hrsg.).
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement / Bundesamt für Raumplanung** (1981): *Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung*. Bern. 25–29.
- Gemperli, S.** (2017): *Europapolitik im Zeitraffer*. Auf: [www.nzz.ch/schweiz/umsetzung-der-masseneinwanderungsinitiative-europapolitik-im-zeitraffer-ld.131381](http://www.nzz.ch/schweiz/umsetzung-der-masseneinwanderungsinitiative-europapolitik-im-zeitraffer-ld.131381) (abgerufen am 24.7.2018).
- Hänni, P.** (2016): *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*. 6. Aufl., Bern: Stämpfli Verlag.
- Harbort, H. J.** (1991): *Dauerhafte Entwicklung statt globaler Selbsterstörung. Eine Einführung in das Konzept des »Sustainable development«*. Berlin: edition sigma.
- Hobbes, T.** (2013): *Leviathan. Eine Auswahl*. Holger Hanowell (Übers.), Jürgen Klein (Hrsg.). Stuttgart: Reclam.
- Homann, K., Lütge, Ch.** (2005): *Einführung in die Wirtschaftsethik*. 3. Aufl., Münster: LIT Verlag.
- Hotzan, J.** (2004): *dtv-Atlas Stadt. Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung*. 3. Aufl., München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Johnson, T. & Ward, J.** (2018, März): *Designing the High-Rise Building from the Inside/Out*. In: *International Journal of High-Rise Buildings*. Volume 7, Number 1. 75–84.
- Kiener, R., & Kälin, W.** (2007): *Grundrechte*. 1. Aufl., Bern: Stämpfli Verlag.
- Landbote** (2015, 23. Juni): *Gewässerrenaturierung im Kanton Zürich: Eine Aufgabe für Generationen*. Auf: [www.landbote.newsnetz.ch/ueberregional/Gewaesserrenaturierung-im-Kanton-Zuerich-Eine-Aufgabe-fuer-Generationen/story/27907031](http://www.landbote.newsnetz.ch/ueberregional/Gewaesserrenaturierung-im-Kanton-Zuerich-Eine-Aufgabe-fuer-Generationen/story/27907031) (abgerufen am 20.8.2018).
- Leimbacher, J.** (2012): *Zur Bedeutung des BGE Rütli für das ISOS und das IVS. Rechtsgutachten*. Bern: Bundesamt für Kultur und Bundesamt für Strassen (Hrsg.).
- Locke, J.** (1689): *Two Treatises of Government*. London: Tegg, Sharpe and Son (1823).
- Losonsky, M.** (2001): *Enlightenment and Action from Descartes to Kant: Passionate Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Mädling, H.** (2011): Raumplanung unter veränderten Verhältnissen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*.

Hannover: ARL-Verlag. 11–45.

**Metzler, G., v. Laak, D.** (2006): Die Konkretion der Utopie. Historische Quellen der Planungsutopien der 1920er Jahre. In: Heinemann, I., Wagner, P. (Hrsg.): *Wissenschaft – Planung – Vertreibung. Neuordnungskonzepte und Umsiedlungspolitik im 20. Jahrhundert*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag. 23–43.

**Mietverein Dresden und Umgebung e.V.** (2016, 8. März): *10 Jahre nach dem WOBA-Verkauf. Wie sieht es aus im »Mieterparadies«*. Auf [www.mieterverein-dresden.de/news-ansicht/article/34178-10-jahre-nach-dem-woba-verkauf-wie-sieht-es-aus-im-mieterparadies.html](http://www.mieterverein-dresden.de/news-ansicht/article/34178-10-jahre-nach-dem-woba-verkauf-wie-sieht-es-aus-im-mieterparadies.html) (abgerufen am 24.7.2018).

**Müller, J. P.** (2010, 1. März): Wie wird sich das Bundesgericht mit dem Minarettverbot der BV auseinandersetzen?. In: *Jusletter*. 2–5.

**Radbruch, G.** (2003). *Rechtsphilosophie*. 2. Aufl., Heidelberg et al.: CF Müller GmbH.

**Rawls, J.** (1994): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Hermann Vetter (Übers.), 8. Aufl., Frankfurt (Main): Suhrkamp.

**Rennert, K.** (2017): *Hannah Arendt, das Asylrecht und die Menschenwürde*. Baden-Baden: Nomos.

**Röhlig, M. et al.** (2013): *Sklaverei im 21. Jahrhundert. Wo es bis heute Sklaverei gibt*. Auf: [www.tagesspiegel.de/politik/sklaverei-im-21-jahrhundert-wo-es-bis-heute-sklaverei-gibt/8890676.html](http://www.tagesspiegel.de/politik/sklaverei-im-21-jahrhundert-wo-es-bis-heute-sklaverei-gibt/8890676.html) (abgerufen am 20.7.2018).

**Rousseau, J.-J.** (1762): *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*. Stuttgart (1977): Reclam.

**Seifert-Uherkovich** (2017, 20. Februar): *Chur, »Wohnkolonie Waldhaus«*. *Architekturhistorisches Gutachten*. Erarbeitet im Auftrag der Denkmalpflege Graubünden, Chur, unveröffentlicht.

**Sherwood, H.** (2018, 26. Mai): *Abortion in Ireland – what happens next?* Auf: [www.theguardian.com/world/2018/may/26/abortion-ban-repealed-ireland-what-happens-next](http://www.theguardian.com/world/2018/may/26/abortion-ban-repealed-ireland-what-happens-next) (abgerufen am 28.7.2018).

**SRF** (2013, 1. Oktober): *Artenreichtum auf Schweizer Alpen sinkt*. Auf: [www.srf.ch/wissen/natur/artenreichtum-auf-schweizer-alpen-sinkt](http://www.srf.ch/wissen/natur/artenreichtum-auf-schweizer-alpen-sinkt) (abgerufen am 17.8.2018).

**SRF** (2015, 25. März): *Der Turmbau zu Vals – Luxushotel oder Luftschloss?* Auf: [www.srf.ch/news/regional/graubuenden/der-turmbau-zu-vals-luxushotel-oder-luftschloss](http://www.srf.ch/news/regional/graubuenden/der-turmbau-zu-vals-luxushotel-oder-luftschloss).

**SRF** (2018, 26. Mai): *66.4 Prozent sagen ja*. Auf [www.srf.ch/news/international/66-4-prozent-sagen-ja-abtreibungsverbot-in-irland-mit-zwei-drittel-mehrheit-aufgehoben](http://www.srf.ch/news/international/66-4-prozent-sagen-ja-abtreibungsverbot-in-irland-mit-zwei-drittel-mehrheit-aufgehoben) (abgerufen am 20.7.2018).

- Stalder, B., Tschirky, N.** (2016): Bewilligungspflicht von Bauten und Anlagen (Baubewilligung, Plangenehmigung). In: Griffel, A. et al. (Hrsg.). *FHB Öffentliches Baurecht*. Zürich, Bern, Basel: Schulthess Juristische Medien AG. 49–87.
- Stadt Chur** (2006, Dezember): *Gesamtrevision der Stadtplanung. Planungs- und Mitwirkungsbericht. Paket 2*. Auf: [www.gr.ch/\\_gemeindespiegel\\_docs/Chur\\_5\\_PB\\_Planungsbericht.pdf](http://www.gr.ch/_gemeindespiegel_docs/Chur_5_PB_Planungsbericht.pdf) (abgerufen am 1.9.2018).
- Streich, B.** (2011): *Stadtplanung in der Wissensgesellschaft. Ein Handbuch*. 2. Aufl., Wiesbaden: VS-Verlag.
- Südostschweiz** (2017): *Vals wartet auf Stoffels Zeichen*. Auf: [www.suedostschweiz.ch/wirtschaft/2017-04-04/vals-wartet-auf-stoffels-zeichen](http://www.suedostschweiz.ch/wirtschaft/2017-04-04/vals-wartet-auf-stoffels-zeichen) (abgerufen am 5.9.2018).
- Tschannen, P.** (1986): *Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben*. Bern: Stämpfli Verlag.
- Vals** (2018): *Porträt*. Auf: [www.vals.ch/gemeinde-region/gemeinde/portraet/](http://www.vals.ch/gemeinde-region/gemeinde/portraet/) (abgerufen am 1.9.2018).
- Vossenkuhl, W.** (2006): *Die Möglichkeit des Guten – Ethik im 21. Jahrhundert*. München: CH Beck.
- Vossenkuhl, W.** (2009): Ethische Grundlagen ärztlichen Handelns. In: C. Roxin, U. Schroth (Hrsg.), *Handbuch des Medizinstrafrechts*. 4. Aufl., Stuttgart u.a.: Boorberg. 3–20.
- Vossenkuhl, W.** (2011a): *Philosophie. Ethik – Grundlagen*. München/Grünwald: Komplet-Media.
- Vossenkuhl, W.** (2011b): Geltung. In: Kolmer, P. et al. (Hrsg.): *Neues Handbuch Philosophischer Grundbegriffe*. Bd. 1., Freiburg/München: Karl Alber.
- Vossenkuhl, W.** (2017a): Die Geltung sittlicher Einstellungen – Zum Verhältnis von Sitte und Ethik. In: Sautermeister, J., et al. (Hrsg.): *Moralpsychologie: Transdisziplinäre Perspektiven*. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Vossenkuhl, W.** (2017b): Gunst und Geltung. Über die Veränderung von Maßstäben. In: *Aretè. International Journal of Philosophy, Human & Social Sciences*. Ausg. 2, 2017.
- Wainwright, O.** (2015, 25. März): Is the tiny town of Vals really the right place for the tallest building in Europe? Auf: [www.theguardian.com/artanddesign/architecture-design-blog/2015/mar/25/tallest-building-in-europe-loom-over-tiny-spa-town-of-vals](http://www.theguardian.com/artanddesign/architecture-design-blog/2015/mar/25/tallest-building-in-europe-loom-over-tiny-spa-town-of-vals) (abgerufen am 2.9.2018).
- Wüest & Partner** (2018): *Immo-Monitoring 2018 / 2. Sommer-Update*. Zürich.
- Zindel, R. et al.** (2010, 16. Juli): *Überbauungsstudie Cadonaustrasse, Chur. Zusammenfassung der Ergebnisse*. Erarbeitet im Auftrag des Hochbauamtes Graubünden, Chur, unveröffentlicht.

## VII Gesetze und Inventare

**BauG:** Baugesetz Chur vom 26.11.2006 (i. d. F. vom 1.7.2017).  
Churer Gesetzessammlung Nr. 611.

**GSchG:** Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz)  
vom 24.1.1991 (i. d. F. vom 1.1.2017). SR 814.20.

**GSchV:** Gewässerschutzverordnung vom 28.10.1998 (i. d. F. vom 1.6.2018).  
SR 814.201.

**ISOS:** Objektblatt Chur, erstellt 1991, aktualisiert 2001. Nicht abgeschlossen,  
nicht veröffentlicht.

**KRG:** Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden vom 6.12.04  
(i. d. F. vom 1.1.2016). BR 801.100.

**KRVO:** Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden vom 24.5.2005  
(i. d. F. vom 1.7.2016) BR 801.110.

**NHG:** Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1.7.1966  
(i. d. F. vom 1.1.2017). SR 451.

**RPG:** Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz) vom 22.6.1979  
(i. d. F. vom 1.1.2018). SR 700.

**RPV:** Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (i. d. F. vom 1.1.2016).  
SR 700.1.



